O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?

Bernardo Sorj
Sergio Fausto

(Organizadores)

O Brasil e a Governança da América Latina: Que Tipo de Liderança é Possível?

Sumário

Introdução. O papel do Brasil na governança regional 7
Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Capítulo I. Brasil: ator geopolítico regional e global 23
Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Capítulo II. A América do Sul na agenda brasileira de comércio e investimentos: condicionantes e atores 67
Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios

Capítulo III. Energia Elétrica - aproveitamento de complementaridades entre países da América do Sul 109
Jerson Kelman e Sinval Zaidan Gama

Capítulo IV. Da IIRSA ao COSIPLAN: desafios da integração física da América do Sul 137
José Tavares de Araújo Jr.

Capítulo V. A presença da China na América Latina e suas implicações para o Brasil 161
Dani K. Nedal

Capítulo VI. Securing the border: Brazil´s "South American First" Approach to Transnational Organized Crime 185
Robert Muggah

Capítulo VII. A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências 233
Alcides Costa Vaz

Capítulo VIII. A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012 267
José Augusto Guilhon Albuquerque

Capítulo IX. Brasil e América Latina: olhares cruzados 293
Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Autores 329

Introdução

O papel do Brasil na governança regional

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Introdução

Este conjunto de artigos busca avançar na análise do papel do Brasil na construção de uma governança regional no contexto de profundas mudanças na economia e na geopolítica internacional. Com o fim da Guerra Fria, a influência dos Estados Unidos na região se reduziu em intensidade e se modificou em sua natureza. As elites aumentaram sua margem de autonomia frente aos condicionantes geopolíticos internacionais e a atuação dos Estados Unidos passou a ser menos intrusiva nos assuntos políticos domésticos e mais voltada a temas como comércio e investimento, assinando tratados de livre comércio com vários países. Por sua vez, novos atores externos passaram a ter incidência na América do Sul, sendo a China o caso mais notório. O interesse estratégico central da China é garantir o fornecimento regular de *commodities* agrícolas, energéticas e

minerais, bem como ampliar a participação de seus produtos manufaturados nas importações dos países da região. Com este propósito, vem incrementando o investimento direto na região, oferecendo crédito, tanto para assegurar o fornecimento de matérias-primas como para expandir seu comércio, apoiando-se inclusive em tratados, quando possível.

Do ponto de vista latino-americano, as relações com a China e com os Estados Unidos tendem a ser mais complementares que excludentes. Por exemplo, os países que firmaram tratado com um dos dois, também o fizeram com o outro, ou ambicionam fazê-lo. Ainda que o aumento de seu peso econômico tenha consequências políticas, a China não apresenta uma estratégia de disputa aberta e direta com os Estados Unidos para influenciar os países da América do Sul. Portanto, o quadro formado pela rivalidade existente entre os Estados Unidos e a China ao nível global e seus reflexos ao nível regional é muito diferente da polarização que prevaleceu durante a Guerra Fria, quando o não alinhamento automático com os Estados Unidos tinha um custo elevado e gerava conflitos políticos internos.

Na América Latina, as últimas duas décadas foram dominadas pelo discurso da integração regional. Ainda que os diversos textos do livro indiquem certo consenso sobre o esgotamento do modelo Mercosul, além de tropeços e impasses das iniciativas oficiais de integração, a região está cada vez mais integrada em termos de fluxos de investimento, de bens, de serviços, de pessoas e de infraestrutura. Mais que um ideal, a América do Sul é hoje uma referência concreta das políticas externas de todos os países da região. Simultaneamente, o aumento de intercâmbios tem sido acompanhado por uma maior fragmentação política, um aparente paradoxo que levou Juan Tokatlian a cunhar o neologismo "fragmeração" para se referir

à situação atual da América do Sul. De fato, na primeira década deste século, se formaram dois grupos de países distintos em relação a seus modelos de inserção internacional: de um lado, países com modelos "liberais democráticos", predominantes na costa do Pacífico; do outro, países que buscam um caminho alternativo à "globalização liberal" e à "democracia representativa", prevalecentes na parte andina e na Nicarágua. Obviamente, vários países com características diferentes, como Uruguai e Brasil, não se encaixam em nenhum dos grupos, que, por sua vez, possuem importantes diferenças internas.

Com mais de 50% da área do continente sul-americano e com fronteiras com dez de seus 12 vizinhos, o Brasil é levado a ocupar um papel central na região. Essa centralidade geográfica é valorizada pelo peso econômico do país, que responde pela metade do produto bruto e da população regionais. Isto implica também em compartilhar ecossistemas e problemas de controle de fronteira num grau incomparável com os demais países, e possuir um peso significativo no comércio e uma presença crescente de suas empresas nos países vizinhos.

Numa perspectiva de longa duração, o Brasil é singular na região por ser o país que mais avançou e que teve maior êxito no processo de industrialização por substituição de importações. Isto resultou numa economia setorialmente mais diversificada, com maior participação da indústria, seja na produção de manufaturados, seja no processamento de um amplo leque de *commodities*. Não menos importante foi a criação de agências públicas, instrumentos políticos e mentalidades orientadas à promoção de políticas industriais que continuaram a existir, ainda que modificadas, mesmo depois do colapso do modelo de substituição de importações, e que ainda se fazem presentes nas relações do Brasil com os países da região.

Ainda que o Brasil seja uma economia de mercado e uma democracia representativa, o capitalismo brasileiro tem características particulares, assinaladas acima, que o diferenciam do capitalismo dominante no Chile, Peru e Colômbia, onde o Estado nunca teve presença comparável no setor industrial, nem chegou a desenvolver instrumentos equiparáveis de fomento econômico. Estes países, há duas décadas ou mais, têm adotado modelos liberais de gestão de seus sistemas econômicos, com estratégias de ampla abertura de suas economias, marcadas por múltiplos acordos de livre comércio com países de fora da região. (Os três possuem Tratados de Livre Comércio assinados com os Estados Unidos; os dois primeiros os têm também com a China, e a Colômbia já iniciou negociações com o mesmo objetivo). O Brasil tem seguido um caminho distinto, com uma estratégia gradual de abertura de sua economia, buscando resguardar e proteger seu mercado interno para os produtos nacionais por meio da preservação dos instrumentos de política industrial e com um esquema limitado de livre comércio reduzido ao âmbito do Mercosul. Sua tendência protecionista, ao que se agregam fatores econômicos e geográficos, limita o potencial de atração do Brasil sobre as economias daqueles países e representa o principal desafio à capacidade brasileira de liderança econômica na região. A consequência desta situação foi a marginalização da agenda comercial na Unasul, praticamente substituída por uma agenda política.

Em relação ao outro grupo de países, liderados pela Venezuela, as singularidades do Brasil são ainda mais evidentes. Nada mais distante do Brasil do que a narrativa elaborada por Chávez em torno do mito bolivariano. Nesta narrativa, não há lugar para o Brasil nem no passado, por singularidades históricas conhecidas; nem no presente, na retórica de confron-

tação com as instituições do sistema internacional, em geral, e com os Estados Unidos, em particular. As críticas que o Brasil expressa em relação ao aparato institucional do sistema internacional são feitas "a partir de seu interior", dado que o país é parte constituinte desta ordem e, nela, ambiciona ter mais voz e poder decisório.

Em que medida e de que forma a matriz brasileira condiciona, seja restringindo-a ou ampliando-a, a capacidade do país de exercer liderança na região é o tema analisado em cada texto, sob um ponto de vista distinto. Contudo, cabe destacar que esta matriz não é fixa ou natural. Ela se mantém, tanto pelas opções tomadas por suas elites econômicas e políticas, como é afetada pelas ações e percepções de seus vizinhos e por processos globais que, embora não de forma determinista, atravessam a região.

O Brasil e seus vizinhos: diversidade de atores e desafios

As relações do Brasil com seus vizinhos são cada vez mais multifacetadas, produto de processos intencionais e não intencionais de integração, razão pela qual cada texto analisa aspectos diferentes, ainda que interconectados, dessas relações. Os autores foram solicitados a tomar como referência não apenas o discurso oficial – que, sem dúvida, é relevante na medida em que expressa intenções e ideais –, mas também os processos efetivos e as ações dos diferentes atores que influenciam a política externa brasileira. Isso porque, na medida em que as economias e as sociedades se internacionalizam, tanto no âmbito regional como no global, os interesses se diversificam e se multiplicam os fatores de poder que influenciam as decisões do governo – seja

dentro do sistema político (ministérios, instituições financeiras e empresas públicas), seja dentro do setor privado. O resultado é que o Ministério das Relações Exteriores brasileiro deixou de ter o quase monopólio da política externa para se transformar em mais um dos participantes do jogo de influências, buscando racionalizar e articular uma realidade cada vez mais complexa e que em boa medida se encontra fora de seu campo de decisão.

Apesar da diversidade de fatores – políticos, econômicos e estratégicos –, os trabalhos aqui apresentados tendem a convergir em relação aos alcances e limites da política externa brasileira e as possibilidades do país de elaborar uma estratégia de governança global:

1. O Brasil, ainda que com ênfase diferente nas últimas décadas, tem conduzido, desde aos anos 1950, suas relações econômicas com o exterior tendo como objetivo central o desenvolvimento e a proteção de sua indústria nacional, como mostra o trabalho de Veiga e Rios. Sendo o país latino-americano com o maior e mais completo parque industrial a defender, possui vários setores pouco competitivos (seja por razões de produtividade, seja por custos associados a altos impostos e carências de infraestrutura) que levam o país a limitar sua disposição para realizar acordos comerciais que exijam a liberação de seu comércio. A consequência deste determinante sobre a governança regional é a limitação da capacidade do país de liderar processos regionais pautados por uma orientação de abertura. Como indicamos, a situação do Brasil é singular, pois o país não faz parte nem do grupo de nações com tendência liberalizante (a maioria dos quais, hoje, se aglutina na Aliança do Pacífico), nem dos

países com uma forte orientação estatizante-nacionalista, vários deles organizados em torno da ALBA, liderados por Hugo Chávez. Diferentemente destes últimos, o Brasil possui uma sólida estrutura institucional, segurança jurídica e um pragmatismo ideológico, o que lhe permite atrair os recursos internacionais necessários para financiar o desenvolvimento de sua infraestrutura e de grandes projetos industriais, dado seu baixo nível de poupança interna.

2. Uma visão estratégica de governança regional deve ir ao encontro dos grandes interesses de outros países, tanto de setores das elites políticas como econômicas. O mercado interno brasileiro, que representa a principal atração e recurso de negociação do Brasil com seus vizinhos, é visto por esses como altamente protegido, ainda que relevante, apesar de seus entraves. A condição de ser membro do Mercosul, que implica em perder a liberdade de realizar acordos bilaterais e em adequar suas estruturas tarifárias à Tarifa Externa Comum, é um custo que os países com tendência de abertura não se dispõem a aceitar. Por sua vez, os países com tendências estatizante-nacionalistas naturalmente minam políticas de integração centradas na liberdade comercial e, inclusive, o próprio Mercosul. Assim, a posição particular do Brasil dificulta a elaboração de uma estratégia capaz de englobar o conjunto da região, ou mesmo um dos blocos. A esta dificuldade, como indica o texto de Sorj e Fausto sobre o lugar do Brasil na região e no mundo, soma-se a crescente importância e competência de bens manufaturados provenientes da China e do comércio na

área do Pacífico, criando um novo polo de atração para a região.

3. O resultado da convergência destes fatores foi que o Mercosul perdeu o seu impulso original, como mostra o artigo de Guilhon Albuquerque, e que a principal instituição de governança regional surgida na última década, a Unasul, tenha mais o caráter de fórum político que de projeto de integração econômica. Por sua vez, a recém-criada Aliança para o Pacífico, que inclui o México, um país marginalizado da Unasul, pode ser interpretada, em certa medida, como uma aposta de setores empresariais dos países que a constituem para fazer frente à influência brasileira na região. Neste contexto, dificilmente o Brasil poderá liderar um projeto de governança regional na área econômica. Certamente, o peso do país, seja no nível comercial, seja como investidor ou receptor de investimentos, é central para boa parte de seus vizinhos. Mas dificilmente terá condições de promover um projeto politicamente coordenado de integração econômica. Esta continuará avançando, na prática, pelo impulso dos processos de internacionalização de capitais nacionais e pelas dinâmicas da globalização: expansão do comércio e dos investimentos internacionais das empresas (sejam públicas ou privadas) em busca de novos mercados e o crescente movimento de pessoas e bens, em particular nas regiões de fronteira. Como consequência, dependendo da direção futura dos fluxos comerciais e de investimentos, o peso do Brasil na região pode variar significativamente.

4. No momento atual, o Brasil tem o desafio de enfrentar a perda de mercados na região para seus manufaturados (área na qual a América do Sul ocupa um lugar importante no comércio brasileiro) em relação aos produtos asiáticos, em particular da China (a concorrência com este país também se apresenta agora no mercado de grandes obras públicas). Trata-se de um desafio de difícil equação, e que possivelmente exigirá acordos bilaterais, já que cada país da região possui interesses diferenciados frente à influência asiática, como indica o texto de Dani Nedal. Ainda assim, para alguns deles, como indica o texto de Sorj e Fausto sobre "olhares cruzados", a presença asiática é vista como uma forma de "diversificar a dependência".

5. Existe um consenso entre os tomadores de decisão da região que a IIRSA (Inciativa para a Integração da Infraestrutura Regional da América Latina) constitui o projeto central para o avanço da integração regional. A América Latina tem que enfrentar uma formação histórica e geográfica na qual as barreiras ecológicas (floresta amazônica e Andes) e a concentração de boa parte da população em setores costeiros (em particular na região do Atlântico) prejudicam o transporte e encarecem o fluxo de bens e de pessoas. O texto de José Tavares indica que a IIRSA tem tido enormes dificuldades para avançar. Apesar de ter reduzido seu portfólio de projetos e de ter dado prioridade àqueles que já constavam nos planos nacionais de investimento, em boa medida a IIRSA permanece como uma promessa não cumprida. Explicar tal situação exigiria uma análise mais deta-

lhada por setores, países envolvidos e projetos específicos. A responsabilidade sobre os impasses da IIRSA se distribuem igualmente entre todos os países da região. Como indica o texto de Tavares, trata-se, para o Brasil, de um projeto sem prioridade na agenda do governo nem dos principais atores econômicos. Em um quadro de investimento insuficiente nas redes de infraestrutura do país ao longo de vários anos, a prioridade é ocupada por projetos que possam desobstruir os principais gargalos que sofrem a pressão da demanda existente e que não dependem de investimentos complementares de outros países. São priorizados, assim, os projetos que possam gerar uma melhor taxa de retorno econômico em prazos mais curtos e serem financiados com recursos próprios ou captados pelo Brasil. A IIRSA claramente se mostrou, até o momento, incapaz de superar os obstáculos representados pelas dificuldades e custos de coordenação com os governos dos países vizinhos, bem como pelos limites fiscais dos países menores para financiar obras de infraestrutura. Parte da solução passa pelo fortalecimento das instituições e mecanismos regionais de financiamento. Um desafio central será incentivar a disposição do Brasil para aportar mais recursos a projetos que limitem seu espaço de decisão soberana sobre o uso dos mesmos. Parte da solução passaria pela definição de regras de governança que expressem o peso diferenciado do aporte brasileiro e que sejam aceitáveis aos demais países da região.

6. O texto de Jerson Kelman e Sinval Zaidan Gama, sobre o tema da integração no campo da energia elétrica, apresenta valiosas indicações sobre como avançar para

uma estratégia gradual e cumulativa de construção de mecanismos efetivos de integração e "*confidence building*". Os autores indicam que a solução ideal, a criação de um mercado regional de livre compra e venda de energia elétrica, é irrealista, já que dificilmente os países da região estariam, hoje em dia, dispostos a deixar o abastecimento de um bem estratégico nas mãos de vizinhos. Isto não significa, como indicam Kelman e Gama, que não se possa avançar em etapas que permitissem a criação da confiança mútua necessária, a qual facilitaria esquemas que reduziriam custos e tornariam o abastecimento mais eficiente.

7. No Brasil, a Constituição de 1988 restringiu o papel das forças armadas no que se refere à segurança interna e subordinou claramente o poder militar ao poder civil. Este processo culminou com a criação do Ministério da Defesa, que, desde sua origem, tem sido ocupado por ministros civis. Apesar das determinações legais, a definição prática da missão das forças armadas é um exercício complexo, pois não existem "inimigos externos" facilmente identificáveis. Nos últimos anos, se iniciou um debate sobre o papel das forças armadas no combate à criminalidade interna, diante da insuficiência das forças policiais. O tema é complexo, pois – ainda que o passado indique ser aconselhável que as forças armadas não tenham um papel na segurança interna –, com a transnacionalização de vários tipos de ilícitos e o papel central exercido pelas fronteiras, os limites entre a defesa das fronteiras e a segurança pública se tornaram mais tênues. Além da preocupação com a porosidade das fronteiras,

o tráfico de drogas e armas e seus efeitos sobre os níveis nacionais de criminalidade, outro motivo que justifica uma política de fortalecimento das Forças Armadas no Brasil foi a descoberta de grandes reservas petrolíferas nas camadas ultraprofundas da plataforma marítima do país. É natural que um país da dimensão do Brasil tenha certa capacidade de projeção de poderio militar, pelo menos no âmbito de seu entorno fronteiriço e marítimo. Sem dúvida, a possibilidade de que se agregue uma forte supremacia militar à atual assimetria econômica, populacional e territorial do Brasil não é de fácil digestão na América do Sul, apesar do bom histórico do país nesta área. Ademais, o acordo feito com a Argentina, com a desnuclearização da região e a construção de medidas de confiança entre ambas as forças armadas, retirou do horizonte o único cenário virtual de conflito militar com seus vizinhos. A diplomacia brasileira está consciente do risco de despertar suspeitas contra supostas pretensões à supremacia militar regional. Sintomaticamente, no documento sobre a Estratégia Nacional de Defesa de 2008, analisado em detalhe no texto de Alcides Vaz, constam diversas referências à cooperação militar com os países vizinhos, objetivo que se traduziu concretamente na criação do Conselho de Defesa Sul-americano no âmbito da Unasul. Embora o autor indique a tendência soberanista das forças armadas brasileiras, assinala também o importante lugar assegurado à cooperação regional no desenvolvimento de um complexo militar industrial liderado pelo Brasil. O tempo mostrará as possibilidades efetivas deste projeto, mas já se observam iniciativas concretas de cooperação. A Estratégia

Nacional de Defesa carrega certa ambiguidade, pois, ao mesmo tempo em que se reitera o caráter impeditivo e defensivo do poder militar do Brasil, repetindo uma premissa presente no documento congênere anterior, de 1996, é assertiva em afirmar a necessidade de fortalecimento deste poder à luz das novas e maiores possibilidades de projeção do Brasil no cenário global. Além disso, redefine o entorno estratégico do Brasil, que passa a abarcar desde o Caribe até a Antártica, incluindo o Atlântico Sul. Descontada a retórica, o documento evidencia um novo nível de ambição nacional e quiçá reflete uma nova relação de forças no interior do Estado, ou pelo menos o fortalecimento de uma orientação mais nacionalista no governo. Sobre isso, a evolução das relações entre o Itamaraty e as Forças Armadas na formulação e na implementação futura da política externa do Brasil merece ser acompanhada. Apesar da subordinação do poder militar ao poder civil, o desenvolvimento de um complexo militar-industrial pode resultar em um aumento da influência da coalizão empresarial-militar que está se formando em torno deste projeto, o que não deixará de ser um dado novo para a diplomacia brasileira.

8. O tema do crime organizado e os problemas de segurança de fronteira têm um papel cada vez mais importante nas preocupações do governo brasileiro, pois afetam a qualidade de vida de seus cidadãos. Como mostra o trabalho de Robert Muggah, as fronteiras brasileiras são de difícil proteção em virtude de sua longa extensão e características físicas. Embora o governo brasileiro

> tenha assinado acordos de cooperação com países vizinhos, vários deles possuem debilidades institucionais e políticas, limitações de recursos humanos e materiais, que complicam e dificultam o esforço de enfrentamento conjunto ao crime organizado. Certamente, se trata de uma área que exige dos países da região um esforço de fortalecimento dos mecanismos de governança regional, mas, no momento, a cooperação se concentra nas relações bilaterais. A gestão deste tema é chave para o Brasil. Por um lado, o país não quer assumir o papel que os Estados Unidos tiveram no passado. Por outro, pela extensão e porosidade de suas fronteiras e o contrabando de armas e de drogas em seu território, o país não pode se dar ao luxo de descartar o tema. O desafio já está posto em termos concretos nas relações com a Bolívia, país com o qual o Brasil assinou um acordo de cooperação para o combate à produção e exportação do excedente de folha de coca, depois da expulsão da *Drug Enforcement Agency* do território boliviano. O desafio consiste em como induzir o governo da Bolívia a cumprir seus compromissos de erradicação dos cultivos ilegais de folha de coca sem gerar a percepção, real ou imaginária, de intromissão nos assuntos domésticos do país vizinho.

O conjunto dos trabalhos indica que o Brasil continua sendo um país introspectivo, apesar de seu crescente peso na região e no mundo. Como indicamos, os fatores são variados, mas o que ocupa o papel central é a tendência dos principais atores políticos e econômicos de privilegiar o interno em relação ao externo, com pouca consciência das interconexões cres-

centes entre eles. Esta dificuldade, como indica o trabalho de Sorj e Fausto sobre "olhares cruzados", expressa as vicissitudes que um país chamado a ocupar um importante papel regional para elaborar uma política externa consistente deve enfrentar em um contexto de mudança das coordenadas internas (presença de novos atores na formulação e execução da política externa e expansão de empresas brasileiras na vizinhança) e externas (crescente heterogeneidade de modelos de inserção internacional e organização interna dos países da região, presença de novos atores extra regionais).

No momento atual, o risco é que a política externa seja conduzida pela improvisação voluntarista e por objetivos circunstanciais. Por seu peso específico e seu maior grau de desenvolvimento institucional, comparado à média regional, o Brasil pode desempenhar um papel chave na construção de instituições que permitam ampliar gradualmente os limites do possível nos processos de integração da América do Sul. No lugar de inflar expectativas em termos retóricos, esta tentativa deve se traduzir em instituições suficientemente flexíveis – mas estáveis – que possam, a um só tempo, absorver as "idiossincrasias nacionais" e estabelecer parâmetros de comportamentos e compromissos que permitam maior coordenação em torno de desafios específicos, tais como a integração de infraestruturas, o manejo de ecossistemas, a cooperação no âmbito da defesa e da segurança fronteiriça. Esta é uma agenda que está esboçada e sobre a qual houve avanços, mas que – em sua maior parte – ainda deve ser cumprida. À medida que se alcancem resultados concretos na realização desta agenda, é muito provável que se gere no Brasil uma legitimidade interna para que o país possa aportar mais recursos financeiros e institucionais a favor de mecanismos supranacionais, voltados à promoção da integra-

ção regional. Em suma, o Brasil pode e deve, pelo seu próprio interesse, construir uma agenda regional, sobretudo indicando os princípios sobre os quais poderá se construir as bases de uma maior integração, mostrando a necessidade de uma visão de longo prazo – na qual, políticas de Estado tenham continuidade, independentemente de mudanças de governo –, de projetos centrados em objetivos claros e cumulativos, com segurança jurídica e respeito de contratos e uma agenda que avance tanto em termos bilaterais quanto regionais.

Finalmente, devemos indicar, para o leitor estrangeiro, que somos conscientes que os textos, tendo sido escritos em quase sua totalidade por autores brasileiros, às vezes enfatizam diferenças e descontinuidades no encaminhamento da política externa brasileira e que podem ser vistos como demasiado autocríticos sobre os problemas que o país enfrenta. Trata-se de uma perspectiva que pode ser dissonante em relação a uma visão bastante difundida dentro e fora da região, que valoriza as continuidades na condução política do país nas últimas duas décadas e a projeção internacional alcançada pelo Brasil. Certamente, ambas as posições refletem a realidade, percebida a partir de posições diferentes.

Capítulo I

Brasil: ator geopolítico regional e global[1]

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

Este texto analisa os desafios que a política externa brasileira enfrenta no momento atual, no qual o Brasil é – e se sente – chamado a ocupar um lugar mais importante na região e no mundo. Na primeira parte, discutimos o impacto das transformações mundiais sobre o Brasil, os alcances e limites do grupo BRICS, as dificuldades pelas quais passa o país para manter taxas de crescimento relevantes e os impasses e dificuldades enfrentados pela diplomacia brasileira nos últimos anos do governo Lula. Na segunda parte, analisamos as dificuldades que atravessam os processos de integração regional, a paralisia do MERCOSUL e da IIRSA, o impacto da ALBA e o papel exerci-

1 Este artigo retoma e desenvolve trabalhos anteriores realizados pelos autores como parte do programa de pesquisa do projeto Plataforma Democrática sobre o impacto das transformações geopolíticas globais na dinâmica política da América Latina, disponíveis no site www.plataformademocratica.org.

do pelo Brasil como freio ao impulso chavista, a valorização da América do Sul por parte da diplomacia brasileira frente à tradicional ideia de América Latina, a formação da Aliança do Pacífico – formada por países com maior abertura comercial – e as dificuldades do Brasil para liderar a região frente à crescente influência da China. Nas conclusões, apresentamos um balanço geral e indicamos que a possiblidade do Brasil elaborar uma visão estratégica para a região dependerá em boa medida de sua capacidade de equacionar os problemas de seu próprio modelo de desenvolvimento.

Introdução

O potencial de o Brasil exercer, na América do Sul, uma liderança proporcional ao tamanho de seu território, da sua população e de sua economia alargaram-se ao longo dos últimos vinte anos. Contribuíram para tanto o término da Guerra Fria, o retorno da região à democracia e a redução relativa da influência política dos Estados Unidos, bem como uma tendência geral à abertura das economias sul-americanas. O Brasil ganhou condições mais favoráveis para fazer valer o seu peso diferencial na região, com riscos reduzidos de provocar reações contrárias de seus vizinhos (e, até certo ponto, com o beneplácito dos Estados Unidos). Às condições externas, juntou-se a superação de uma prolongada crise econômica que lançara o país em mais de uma década de acentuada instabilidade. O quadro interno mudou com o sucesso do Plano Real, lançado em julho de 1994. A estabilização da economia reforçou a governabilidade democrática do país e

permitiu a realização de reformas que modernizaram o seu setor produtivo.

O Mercosul foi parte desse processo de estabilização e modernização da economia brasileira e constituiu um elemento central, até o início do presente século, da estratégia de inserção internacional do país. Concomitantemente, o governo brasileiro passou a nomear a América do Sul como referência central de sua política externa e a empenhar alguns (limitados) recursos financeiros e diplomáticos para avançar na integração da região, sobretudo na área de energia, a exemplo do Gasoduto Brasil-Bolívia. A consolidação do Mercosul mereceu precedência na ação externa do governo brasileiro. Recorde-se que a Argentina vivia então um momento de ressurgimento de seu prestígio internacional, o que aumentava o valor de mantê-la e o risco de perdê-la como parceiro estratégico. Preservar a unidade do Mercosul era crucial na estratégia brasileira de não negociar isoladamente um tratado de livre comercio com os Estados Unidos, num contexto em que o Chile dava início às negociações com vistas a um Tratado de Livre-Comércio com os norte-americanos, em um movimento que o Brasil temia pudesse ser seguido por outros países vizinhos.

No plano global, o Brasil cuidava, ao mesmo tempo, de normalizar as suas relações no campo financeiro – com o acordo da dívida externa em 1994 – e recolocar no âmbito multilateral da OMC os temas que não lhe interessava discutir bilateralmente com os Estados Unidos (subsídios, propriedade intelectual, abertura da área de serviços e licitações publicas) ou com a União Europeia (acesso ao mercado de bens agrícolas, essencialmente).

A partir da primeira década deste século, a dinâmica global e regional sofreu enormes mudanças, sobre as quais este texto se concentra, procurando responder a pergunta: quais são

as dificuldades e os principais desafios que a política externa brasileira enfrenta a nível global e na América Latina, e particularmente na América do Sul? Partimos da hipótese de que, se a política externa brasileira mantém linhas de continuidade em relação aos períodos anteriores, nos últimos dez anos surgiram desafios inéditos, resultado da concomitância de transformações geopolíticas e geoeconômicas globais, de mudanças políticas no interior da América do Sul, da própria ascensão do Brasil como jogador de maior peso relativo no sistema internacional, da maior presença de suas empresas na região e no mundo e do aumento do número de atores relevantes no processo de definição e implementação da política externa brasileira. Mais do que apontar desafios isoladamente, procuramos mostrar como esses processos de mudança se inter-relacionam e por que definem um conjunto de encruzilhadas inéditas para a atuação (e para a identidade) externa do Brasil.

Na primeira parte do texto, discutimos as razões econômicas e políticas do aumento do peso relativo do Brasil no sistema internacional, as mudanças da percepção externa sobre o país ao longo do período em foco, os desafios colocados à manutenção da posição de maior proeminência conquistada pelo país, bem como, para este fim, as vantagens e desvantagens de ser parte dos BRIC. Na segunda parte, focalizamos a relação do Brasil com a região, levando em conta os efeitos das transformações globais e das mudanças políticas regionais sobre o processo de integração, em geral, e sobre as possibilidades de exercício da liderança brasileira, em particular. A ênfase de nossa análise recai sobre os limites para o exercício dessa liderança, limites externos, mas também internos ao país Ao final, buscamos incorporar ao nosso quadro de análise um novo cenário possível de relações entre a América do Sul e a Ásia-

Pacífico, que se desenha a partir de iniciativas recentes dos Estados Unidos, em resposta à ascensão da China na última década. A questão que levantamos diz respeito aos riscos e oportunidades que esse novo cenário apresenta para o Brasil, quer como ator regional, quer como ator global.

PRIMEIRA PARTE: MUDANÇAS GEOPOLÍTICAS E O BRASIL COMO ATOR GLOBAL

1) Brasil como país BRIC

A atual projeção internacional do Brasil se baseia em uma combinação específica de elementos subjetivos e objetivos. Ela se cristalizou nos meios de comunicação a partir da recuperação do conceito de "país monstro", desenvolvido originalmente por George Kennan para fazer referência aos países com grandes territórios e populações que se projetam internacionalmente, mas que, em virtude de seu gigantismo, têm dificuldades de desenvolver políticas internacionais coerentes. O conceito foi retomado na última década – sem as conotações críticas dadas por George Kennan –, tendo como principal propulsor os porta-vozes das finanças internacionais. O famoso relatório produzido em 2001 pelo economista-chefe do Goldman Sachs, Jim O'Neill, criou o acrônimo BRIC ao selecionar quatro países de renda média cujas projeções de crescimento os levariam a estar entre as cinco maiores economias do mundo até o ano de 2050. Estas projeções se basearam na avaliação de que estes países "emergentes" reuniam condições singulares de alto crescimento, dada a combinação de fatores institucionais (reformas pró-mercado) e fatores econômicos e demográficos (grandes populações

entrando no mercado de consumo pelo aumento da renda, e, no caso do Brasil e da Índia, gozando de um dividendo demográfico do qual se beneficiariam antes do envelhecimento de suas populações). Dada a magnitude de seus PIB's e as projeções de taxas de crescimento a partir das atuais, resultou a previsão do ano de 2050[2].

A criação do acrônimo não diminuiu as diferenças existentes entre os membros originais dos BRIC[3], que são enormes. Rússia e China são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas; Brasil e Índia não o são. Rússia, China e Índia são potências nucleares; o Brasil não é, e nem pode sê-lo por imposição constitucional. Rússia, Índia e China convivem com movimentos separatistas e têm importantes problemas pendentes de fronteiras entre eles e com seus vizinhos. Ambos os problemas não se aplicam ao Brasil. O Brasil, diferentemente de outros BRIC, não passou por guerras civis ou revoluções que traumatizaram a sociedade e/ou dizimaram sua população. Igualmente, o Brasil se diferencia por sua homogeneidade linguística e pela inexistência de conflitos religiosos. O Brasil sempre se considerou parte integral da tradição cultural europeia, e sempre gravitou em torno das tradições religiosas, culturais e políticas do Ocidente, o que não é o caso da China, da Índia, bem como de parte da Rússia.

As histórias da Rússia, China e Índia estão associadas a conflitos militares. Em seus dois séculos de história, o Brasil nunca foi invadido nem participou de uma guerra que colocasse em

---

2 Para uma análise crítica dessas projeções, ver: Ruchir Sharma. "Broken BRICs - Why the Rest Stopped Rising", Foreign Affairs, 22.10.2012, http://www.foreignaffairs.com/articles/138219/ruchir-sharma/broken-brics, retrieved October 25, 2012.

3 Em 2010, com a inclusão da África do Sul, o grupo BRIC foi rebatizado como BRICS. A inclusão da África do Sul respondeu principalmente à necessidade de se ter um país africano no grupo, mais do que ao peso relativo do país. Outras nações, como México, Indonésia, Turquia ou Irã, têm um PNB, uma população ou um território maior. Concentrar-nos-emos, portanto, no grupo BRIC original.

risco sua existência ou integridade nacional, levando a grandes investimentos nas suas forças armadas. Diferentemente do restante da América Latina, o Brasil não foi produto de uma guerra de independência. Desde sua criação, o principal objetivo da política externa brasileira foi consolidar um extenso território pouco povoado. Sua principal expansão territorial, no século XIX, foi a anexação de territórios bolivianos, a qual foi produto de negociação, e não de ocupação militar produzida por uma guerra.

O único cenário de conflito que os estrategistas militares brasileiros no século XX consideraram possível, ainda que remoto, foi com a Argentina, mas ele saiu do horizonte após os processos de redemocratização dos anos 1980, que deram lugar a acordos de desnuclearização de ambos os países e à criação de um sistema efetivo de monitoramento binacional. Como resultado desse conjunto de fatores, a política externa brasileira tem sido fundamentalmente um tema tratado pela burocracia civil, que busca defender os interesses do país sem apoiar-se na capacidade de projeção militar do Brasil. O simples peso da economia, do território e da demografia em relação aos seus vizinhos assegura que nenhum deles represente uma potencial ameaça militar ao País.

Os BRIC são extremamente heterogêneos. Além do que já foi dito, eles incluem países fundamentalmente exportadores de matéria-prima – Brasil e Rússia – e países exportadores de produtos manufaturados – China e Índia. Por isso, não representam uma aliança em torno da qual se possa consolidar um eixo de interesses ou de desenvolvimento econômico coerente. Ainda assim, um interesse comum os une: o de buscar a modificação do sistema de poder global que ainda reflete a relação de forças que se consolidou no mundo pós-guerra. Os BRICS são,

portanto, uma plataforma para demandar mudanças na distribuição de poder nas instituições internacionais. Mas, inclusive nesta área, as diferenças são importantes. O Brasil aspira a um lugar no Conselho de Segurança das Nações Unidas e fez gestos de boa vontade em relação à China na expectativa de receber apoio a esta demanda. A China, porém, barrou a reforma das Nações Unidas em 2005, pois, para ela, a entrada do Brasil no Conselho de Segurança implica a inclusão da Índia e do Japão, dois países com os quais tem uma relação geopolítica tensa[4].

É certo que, em determinados temas, os interesses podem ser convergentes, como na exigência de maior representação dos países emergentes em instituições internacionais, como o FMI, e, de modo geral, como uma plataforma de projeção internacional. De resto, pouco existe em comum em termos de posições sobre temas concretos, seja em negociações comerciais internacionais – haja vista a resistência de China e, principalmente, Índia a abrir seus mercados de produtos agropecuários –, seja em questões relativas a direitos humanos. Nesse campo, China e Rússia, porque são regimes autoritários e potências militares com peso efetivo na segurança global, atuam em obediência estrita a seus interesses geoestratégicos. Já o Brasil, está em posição inversa, e não pode – ou pelo menos não deveria – desconhecer os custos internos e externos de assumir posições ambíguas nesse campo da vida internacional. A iniciativa do IBSA, que reúne os países democráticos dos BRIC (Índia, Brasil e África do Sul), indica que o Brasil não desconhece a importância de dar realce, em sua projeção como ator global, a essa

4 Ver "China diz apoiar reformas 'apropriadas' no Conselho de Segurança da ONU", Folha de S. Paulo (09/11/2010) (http://www1.folha.uol.com.br/mundo/827703-china-diz-apoiar-reformas-apropriadas-no-conselho-de-seguranca-da-onu.shtml), e "China e Japão voltam a ter atrito por ilhas disputadas", G1 Mundo (08/02/2013) (http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/02/china-e-japao-voltam-a-ter-atrito-por-ilhas-disputadas-1.html).

dimensão de sua identidade externa. Também no campo das questões ambientais, em particular das negociações em torno da Convenção Global sobre a Mudança Climática, o balanço entre interesses internos e compromissos externos é bastante diferente entre os BRIC. O Brasil enfrenta custos muito menores para transitar em direção a uma economia de baixo carbono e está em condições, em benefício próprio, de avançar muito mais rapidamente em direção a compromissos internacionais mais ambiciosos de redução de emissões.

A crise econômica mundial – que, em seu ápice, entre 2008 e 2009, ameaçou lançar o mundo desenvolvido em depressão e acelerar a redistribuição de poder econômico e político global em favor dos "emergentes" – abriu possibilidades inéditas para a atuação dos BRIC na governança das finanças internacionais. No entanto, em que pese alguma coordenação de posições no âmbito do G-20 e apesar do protagonismo maior assumido pela China e pelo Brasil, nesta ordem, na oferta de respostas coletivas ao risco de depressão na Europa e nos Estados Unidos, os membros dos BRIC logo voltaram a dar prioridade aos efeitos da crise internacional sobre suas respectivas agendas econômicas internas. O Brasil elegeu o tema da "guerra cambial" como eixo da sua atuação no G-20 e fez proposta à OMC para que a taxa de câmbio seja considerada na aplicação das regras multilaterais de comércio, colocando em pauta um tema que a China se recusa a discutir em âmbito internacional. Além disso, tratou de aumentar a proteção ao seu mercado interno, para conter o "tsunami" de importações impulsionado pela "guerra cambial", assim contrariando os interesses comerciais chineses.

Não obstante as considerações acima, os BRICS representam para o Brasil um instrumento importante de projeção in-

ternacional de sua imagem de potência emergente. Não é pouca coisa estar incluído em um grupo com China e Índia, que, juntas, respondem por 24% do PIB mundial[5]. Nesse sentido, tem razão Marcos Azambuja quando afirma que ruim seria estar ausente dos BRIC[6]. O benefício, no entanto, será proporcional à capacidade que tiver o Brasil de distinguir os seus interesses específicos e de superar as dificuldades internas que podem pôr em xeque as expectativas otimistas que levaram à inclusão do país nos BRIC. É o que passamos a discutir.

2) A ascensão e os desafios do Brasil como ator global

A inclusão do Brasil nos BRIC foi, sobretudo, uma "aposta de futuro", já que a trajetória de crescimento da economia durante a década anterior não alcançou 2% ao ano. O país, sem dúvida, havia superado décadas de hiperinflação, controlado sua situação fiscal e financeira, adaptando-se com êxito aos desafios de uma economia mais aberta, estando pronto para apresentar as taxas médias de crescimento anual entre 4% e 5%, previstas nas projeções do relatório mencionado anteriormente. A confirmação desta hipótese de crescimento no período de 2004 a 2010 reforçou o *status* do Brasil como membro desta categoria de países.

---

5 Fonte: Johansson, A. et al. (2012). "Looking to 2060: Long-term global growth prospects – A going for growth report". OECDE Economic Policy Papers N° 03, p. 23. (http://www.oecd.org/eco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf)

6 De acordo com Marcos Azambuja, "The terrible thing is not to be one of them [...] If Brazil were not in the BRICS we would be in a situation of extraordinary exclusion. Brazil is not an emerging country big enough to push the access door to the main table. It has a better chance by pushing the door with the BRICS" (p. 07), *in* Sotero, P. (2013). "Brazil and the BRICS: A space for relevance and reform of an obsolete world order – But the country has yet to develop a BRICS strategy". Wilson Center.

Os fatores que conduziram o Brasil a um crescimento médio mais acelerado neste período são conhecidos. Uma discussão sobre a importância dos pesos relativos dos diferentes fatores se encontra além do alcance deste texto. Basta assinalar que, embora o mercado interno tenha sido o motor principal do crescimento, as condições externas – termos de troca e liquidez internacionais muitos favoráveis ao País – foram condições necessárias para que a expansão acelerada do consumo doméstico não resultasse, como tantas vezes no passado, em crise do balanço de pagamentos e/ou aceleração da inflação. No período de 2004 a 2010, houve uma combinação virtuosa de crescimento relativamente alto, inflação baixa e solidez do balanço de pagamentos como nunca antes na história do país depois do retorno à democracia.

O anúncio da descoberta de imensas reservas de petróleo e gás em 2006, nas camadas ultra profundas do chamado pré-sal, alentaram as expectativas de que o crescimento se acelerasse ainda mais, sustentado por volumes crescentes de investimento e absorção de poupança externa. A questão passou a ser os riscos de doença holandesa, e assim se criaram mecanismos financeiros estatais para lidar com o desafio. Simultaneamente, amadureceram os resultados da reativação e a modernização da indústria açucareira e de álcool. O Brasil despontou então como um produtor e exportador competitivo, de energia fóssil e renovável, em posição excepcionalmente vantajosa para fazer frente às incertezas e oportunidades da transição global entre esses dois tipos de energia. Acresce que o País já tinha consolidado, na década anterior, a sua posição como um dos mais importantes provedores de alimentos do mundo, graças à expansão e modernização de seu setor agroindustrial e à ampla disponibilidade de água, sol e terra para se beneficiar, como

poucos países no mundo, da crescente demanda mundial por alimentos.

No plano político, o Brasil passara com êxito pelo teste da real alternância do poder, em 2002. No seu primeiro mandato, o presidente Lula não apenas manteve o regime de política econômica do seu antecessor, como avançou em uma agenda de reformas microeconômicas que deram fôlego ao crescimento, além de expandir os programas de transferência condicional de renda às camadas mais pobres. Desse modo, o Brasil ganhou simultaneamente credenciais de "democracia madura" e país "investment grade". A emergência do Brasil no plano internacional correspondeu, no plano interno, à emergência de uma "nova classe média", vista ao mesmo tempo como atrativo para o investimento e garantia da prevalência no eleitorado de preferências políticas moderadas.

Com o mundo em busca de novos modelos depois da crise do "Consenso de Washington" e ante a ascensão do "Consenso de Pequim", não surpreende que o Brasil tenha passado a ser visto como exemplo a ser seguido. Para tanto, confluíram os processos acima referidos e a imagem internacional do presidente Lula, como uma liderança associada a um partido de esquerda que realizou políticas distributivas com responsabilidade macroeconômica e sem enfrentamentos com o setor privado. Nenhum outro presidente teve tamanho trânsito real e simbólico entre o Fórum Social Mundial e Davos, entre a África e o mundo desenvolvido.

O governo brasileiro construiu uma nova narrativa da ascensão do país ao primeiro time de atores globais. Neste novo relato, o jogador de tamanho médio, capaz de ser um ator relevante no tabuleiro do comércio multilateral, mas sem excedente de poder para interferir diretamente nos grandes temas

da segurança e das finanças globais, começou a dar passos mais assertivos, com pretensões mais amplas sobre seu papel no sistema internacional.

A estratégia escolhida foi a de acentuar a vertente Sul-Sul da política externa brasileira, sem tingi-la de cores ideológicas antiamericanas. Tal estratégia obteve êxitos importantes – sobretudo na sua vertente de cooperação com países africanos, mediante a transferência de "tecnologias sociais" e capacitação técnica voltadas para o combate à pobreza. Dessa maneira, apesar de dificuldades de implementação nos projetos de cooperação, deu-se consequência prática a um tema destacado pela diplomacia presidencial do período e realçou-se o caráter "solidário" da crescente influência e presença do Brasil na África lusófona, em contraste com o padrão "predatório" associado à penetração da China naquele continente. Por outro lado, a estratégia Sul-Sul tendeu a sobre-estimar a convergência de interesses entre os países emergentes – em particular entre o Brasil e a China – no desenho de um sistema internacional multipolar e a minimizar a rigidez da hierarquia de poder internacional em temas sensíveis aos interesses dos Estados Unidos, muito especialmente no campo da segurança. Minimizou também os danos de uma política de direitos humanos que, por abster-se de condenar violações em países do "Sul", sob a alegação de que as potências do "Norte" atuavam seletivamente na Comissão de Direitos Humanos da ONU, chocou-se frontalmente com parte dos valores que sustentam a própria percepção internacional positiva em relação ao "modelo brasileiro" de desenvolvimento, democracia e distribuição de renda.

A virtual paralisia da reforma do Conselho de Segurança da ONU – pelo veto que rivalidades regionais impõem à entrada de Brasil, Índia, Alemanha e Japão no seleto grupo dos

membros permanentes – mostrou os limites da nova e mais "assertiva" postura brasileira visando à redistribuição do poder dentro das instituições multilaterais criadas ao final da 2ª Guerra. O não-evento da reforma, porém, em nada mudou a percepção internacional positiva sobre a disposição do Brasil de assumir novas e maiores responsabilidades na governança global, percepção que crescera a partir da decisão do governo brasileiro de assumir o comando militar da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti, em 2004.

O mesmo não se pode dizer da tentativa malograda do Brasil, em parceria com a Turquia, de patrocinar, em meados de 2010, um acordo entre o Irã e o grupo formado pelos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU mais a Alemanha, conhecido como P5+1, sobre o programa nuclear iraniano. É possível identificar aí um ponto de inflexão, para baixo, na imagem internacional do Brasil.

O episódio teve múltiplos efeitos negativos para o Brasil, acentuados pelo protagonismo pessoal assumido pelo presidente Lula no episódio. O primeiro deles é que, independentemente da intenção dos atores, o Brasil confrontou os Estados Unidos, e perdeu. Na votação do Conselho de Segurança da ONU, China e Rússia acompanharam o voto americano em favor da imposição de sanções ao Irã. Nenhum membro permanente ou rotativo do Conselho apoiou o acordo, exceto os seus dois artífices, Brasil e Turquia.

Mais do que um episódio, o malogrado acordo significou um revés para a leitura dos processos de rearranjo do poder global feita pelas lentes da estratégia Sul-Sul da política externa brasileira. Dessa perspectiva, importa contrastá-lo com o sucesso representado pela articulação, sob a liderança do Brasil, do grupo de países que se opôs à proposta apresentada

por Estados Unidos e Europa, para relançar a Rodada Doha da OMC, na Conferência em Cancún, em 2003. Embora a constituição do G-20 comercial não tenha produzido resultados concretos, já que a Rodada Doha chegou à paralisia total em 2008, o Brasil demonstrou ali, num terreno em que acumulara historicamente grande experiência diplomática, sua capacidade para articular um amplo e heterogêneo grupo de países do "Sul". O erro foi supor que a mesma liderança poderia ser exercida num caso em que estavam em jogo interesses inegociáveis dos Estados Unidos, num campo da vida internacional e numa região do mundo virtualmente desconhecidos para o Brasil.

Além de gerar dúvidas sobre a capacidade do Brasil de avaliar com realismo os limites e possibilidades do seu novo papel no sistema internacional, o malogrado acordo com o Irã fez prosperar temores infundados de que o País estaria se afastando do seu compromisso – previsto na Constituição brasileira – com o uso da energia nuclear para fins exclusivamente pacíficos. Os temores se nutriam de críticas de autoridades brasileiras – jamais endossadas, mas tampouco rechaçadas pelo governo – ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, assinado pelo Brasil em 1996[7]. Alimentavam-se também da negativa brasileira em assinar o Protocolo Adicional do TNP, formalizada no documento oficial sobre a Estratégia Nacional de Defesa.

Publicada no segundo semestre de 2008, a END diferenciava-se da Política Nacional de Defesa, de 1996, por estender o "entorno estratégico do Brasil" para além da América do Sul, a ele incorporando o Caribe, a Antártica e o Atlântico Sul, tendência que já se havia esboçado na Política Nacional de Defesa,

---

7 Ver "TENDÊNCIAS / DEBATES - O Brasil deve assinar o Protocolo Adicional ao Tratado de Não Proliferação Nuclear?", Folha de S. Paulo (10/04/2010) (http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz1004201008.htm)

de 2005, e que indicava um aumento da ambição geopolítica brasileira. Junto com a redefinição do "entorno estratégico", a Estratégia de Defesa do Brasil prevê a retomada do projeto de desenvolvimento de um complexo industrial-militar no Brasil, abandonado nos primeiros anos após o retorno à democracia. O projeto passou à realidade nos anos subsequentes, com aumento expressivo do gasto público e privado em equipamentos militares, com destaque para a construção de submarinos movidos à propulsão nuclear.

Para entender os efeitos do malogrado acordo de Teerã, é preciso recordar que ele foi antecedido de um intenso movimento de aproximação entre o Brasil e o Irã, com visitas recíprocas dos respectivos chanceleres e presidentes. A aproximação tingiu-se de coloração política em junho de 2009, em meio à repressão das forças de segurança do governo iraniano às manifestações contrárias ao resultado das eleições presidenciais daquele mês. Estas levaram o presidente Ahmadinejad a um segundo mandato, em pleito considerado fraudulento pela oposição iraniana e pela maioria dos analistas internacionais. Em meio à repressão e às suspeitas de fraude, o Brasil foi um dos primeiros países a reconhecer a legitimidade da reeleição de Ahmadinejad e Lula referiu-se com desdém às manifestações de rua promovidas pela oposição iraniana. Por sua visibilidade na vida internacional, os acontecimentos relacionados ao Irã catalisaram críticas, dentro e fora do Brasil, em relação à política de direitos humanos do governo brasileiro[8].

Dos acontecimentos referidos, decorreram consequências também no âmbito regional. É que a partir de meados da

8 Ver "Hora de o Brasil mudar seu voto sobre o Irã", O Estado de S. Paulo (25/11/2012) (http://www.conectas.org/midia/conectas-na-midia-estado-de-s-paulo7).

década, Chávez acrescentou à retórica antiamericana uma efetiva intensificação das relações com o Irã, que ganhou *status* de aliança estratégica em abril de 2009. Naquela ocasião, o presidente da Venezuela declarou em Teerã tratar-se da aliança de "duas potências para dar forma ao mundo multipolar"[9]. A preocupação com as relações entre Venezuela e Irã cresceu na comunidade internacional, levando a França a advertir o país sul-americano contra a importação de tecnologia nuclear iraniana e a Secretária de Estado norte-americana, Hillary Clinton, a alertar os países da região sobre as eventuais consequências de "flertar" com o Irã. Nesse contexto, a aproximação do Brasil e do Irã enfraqueceu a confiança em que o "gigante sul-americano" seria um contrapeso efetivo aos riscos de contaminação da região por tensões globais, deliberadamente "importadas" pelo ativismo externo do governo de Hugo Chávez.

A eleição de um novo presidente no Brasil, Dilma Rousseff, a primeira mulher a ocupar o cargo, diluiu os efeitos negativos da conjuntura que marcou as relações internacionais do Brasil nos anos finais do governo Lula. Para tanto, contribuiu a condenação pública de Dilma Rousseff à decisão da justiça iraniana de sentenciar à morte, por apedrejamento, Sakineh Ashtiani, acusada de adultério. A condenação da presidente brasileira teve repercussão internacional e foi vista como sinal de mudança da política externa no campo dos direitos humanos. A expectativa, no entanto, frustrou-se em boa medida, em vista da ambivalência das posições assumidas pelo Brasil nas votações no Conselho de Direitos Humanos da ONU no biênio 2011-2012.

De maneira análoga, reduziu-se a desconfiança sobre uma eventual obsessão por protagonismo do Brasil, mas remanescem

---

9 Ver "Informe 21.com" (http://informe21.com/relaciones-iran-venezuela?page=2)

as dúvidas sobre a disposição do país para assumir responsabilidades na governança internacional proporcionais à sua nova condição e aspiração de ator global. Diante dos dilemas que esta questão coloca, o Brasil tem encontrado dificuldade para justificar e legitimar uma posição percebida como ambivalente. Referimo-nos ao tema da Responsabilidade de Proteger (R2P, no jargão diplomático em inglês) incorporado ao acervo normativo das Nações Unidas na segunda metade da década passada. O Brasil tende a ver nesse conceito uma porta aberta para a intervenção militar estrangeira sob a justificativa ou pretexto de ajuda humanitária. Em 2011, logo após a derrubada de Kadafi pelas forças da OTAN, o Brasil apresentou o conceito de Responsabilidade ao Proteger (RwP), com o objetivo de salientar e regular os riscos intrínsecos a R2P[10]. A iniciativa ressalta as diferenças entre o Brasil e países, como China e Rússia, que dispensam qualquer discussão normativa e doutrinária para, senão rechaçar o princípio da R2P, limitar severamente a sua aplicação a partir da condição de membros permanentes do Conselho de Segurança. A proposta brasileira, porém, mereceu críticas maiores ou menores de um amplo leque de países. Além dos Estados Unidos, países europeus, latino-americanos (Costa Rica) e a Austrália consideram que as pré-condições e obrigações previstas na proposta brasileira, se aplicadas, tornariam letra morta o princípio da R2P.

Se os anos finais do segundo mandato de Lula mostram um desgaste da imagem internacional do Brasil, a primeira metade do mandato de sua sucessora, Dilma Rousseff, marcam

10 Ver Kolb, A. S. (2012). "The Responsibility to Protect (R2P) and the Responsibility while Protecting (RwP): Friends or Foes?", In.: CGI Analysis Paper 6/2012, Global Governance Institute (http://www.globalgovernance.eu/images/sampledata/GlobalJustice/Kolb%20-%20R2P%20and%20RwP%20-%20Friends%20or%20Foes%20-%20GGI%20Analysis%20Paper%202012.pdf)

uma deterioração importante das expectativas internacionais sobre a força da economia brasileira. Em síntese apertada, as causas aparentes dessa mudança de percepção residem no fraco desempenho do PIB (crescimento médio inferior a 2% no período de 2011 e 2012) e numa inflação que há vários anos não converge para o centro da meta – fixada em 4,5% - e vem apresentando tendência de alta. Existem, porém, elementos não conjunturais na piora da percepção externa sobre a economia brasileira.

O fraco desempenho da economia é atribuído à dificuldade de o país promover o aumento do investimento público e privado. A taxa agregada de investimento, que havia aumentado no período de 2004 a 2010, embora bem abaixo da expansão do consumo – voltou a retroceder, repetindo um padrão recorrente desde os anos 80. O Brasil se mantém, assim, com uma taxa de investimento inferior a 20% do PIB, a menor entre todos os países dos BRIC e muito abaixo de China e Índia. A insuficiência do investimento está relacionada ao baixo nível de poupança interna e ao alto nível de comprometimento dos orçamentos públicos com gastos correntes – uma opção política inscrita na Constituição de 1988 e reafirmada desde então –, o que limita severamente o investimento público. Já o investimento privado é particularmente afetado por elevados custos logísticos e tributários (uma decorrência inescapável dos altos gastos correntes do setor público) e por incertezas regulatórias, em particular nos setores de infraestrutura.

Esses limites estruturais ao crescimento, que permaneceram como que obscurecidos por um ambiente internacional sumamente favorável no período 2004-2010, reaparecem. As dificuldades políticas para superá-los – dada, entre outros fatores, a complexa mediação de interesses setoriais e regionais em um

grande país federativo governado por um presidencialismo de amplas e heterogêneas coalizões partidárias – coloca em xeque as projeções de crescimento futuro implícitas no pertencimento ao grupo dos BRIC.

Voltaram à pauta as discussões sobre os limites, se não a exaustão, de um modelo de crescimento excessivamente dependente do consumo interno e das exportações de commodities (a participação destas na balança comercial brasileira passou de 22,8% em 2000 para 44,6% em 2010)[11]. A perspectiva de que a descoberta do pré-sal abrisse uma nova fronteira de investimento e inovação, com o desenvolvimento de um complexo industrial e de serviços ligados à exploração do petróleo, perdeu brilho em decorrência de decisões de política setorial que sobrecarregaram a Petrobras além de sua capacidade de financiamento e inibiram o investimento privado com um modelo regulatório excessivamente centrado na participação estatal. Acinzentaram-se, igualmente, por razões conexas, as perspectivas de investimento e desenvolvimento industrial a partir do etanol de cana-de-açúcar.

Com custos elevados de produção e logística e dificuldades de fomento e regulação em suas principais fronteiras de investimento e inovação, o Brasil vê minguar o seu setor industrial construído sob o modelo de substituição de importações. Este se adaptou à globalização até a entrada em cena da China. Porém, frente ao novo desafio representado pelos sistemas integrados de produção de manufaturados na Ásia-Pacífico, organizados em torno da China, a indústria brasileira se vê diante de um desafio de outra natureza: não basta se tornar mais com-

---

11 Fonte: "Conhecendo o Brasil em Números" (2010 e 2011), Secretaria de Comércio Exterior do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Secex/MDIC) (2010: http://www.mdic.gov.br//arquivos/dwnl_1289222248.pdf) (2011: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1312203713.pdf)

petitiva naquilo que já produz (no geral, produtos de intensidade tecnológica baixa ou média), mas de criar capacidade de inovação tecnológica para gerar novos produtos e serviços, o que implica assumir investimentos e riscos que a maioria das empresas não tem condições ou não está disposta a assumir. Frente à radicalidade desse desafio, os instrumentos de política pública existentes, herdados do período de substituição de importações e ajustados às necessidades dos desafios competitivos da "primeira globalização", se mostram inadequados. Não menos inadequados são os termos do debate público em torno do futuro da indústria, em que predominam ecos do passado (indústria vs. agricultura, como setores estanques). Nesse ambiente de desconcerto e perplexidade, sobra o recurso preferencial a políticas do velho repertório nacional-desenvolvimentista, que prevalecem por força de mentalidades e interesses arraigados.

Esse quadro se vê refletido na ausência de uma estratégia de inserção externa. A crise da OMC e o estancamento total da Rodada Doha levaram à conclusão ou ao lançamento de múltiplas negociações visando acordos de livre-comércio regionais, sub-regionais e inter-regionais. Limitado ao Mercosul, o Brasil se mantém à margem desse processo e assiste ao avanço de acordos que limitarão as suas margens de preferência em mercados importantes para as suas exportações, inclusive na América do Sul. A dependência cada vez maior do comportamento das commodities é uma tendência inscrita nesse quadro.

O corolário dessa análise não é que o Brasil tenha perdido a condição de "potência emergente". Não há dúvidas, contudo, de que as tendências descritas, somadas às dificuldades dentro da região, que passaremos a analisar, ameaçam a posição relativa do Brasil. Quando mais não fosse, porque o escrutínio sobre o país é hoje muito mais severo que no passado recente, que,

como indicamos, foi contaminado por um excesso de encanto e euforia sobre o seu futuro[12].

SEGUNDA PARTE: O BRASIL E OS DESAFIOS REGIONAIS

A integração sul-americana passou a ser um dos eixos centrais da política externa em meados da última década do século passado. O Mercosul se havia recém constituído enquanto União Aduaneira, conforme previsto no Tratado de Assunção, em 1991, a partir de 1º de janeiro de 1995. O Brasil finalmente conseguia estabilizar a sua economia e voltava a ter condições internas para postular uma presença externa condizente com a sua condição de "monster country". Não nos esqueçamos de que o "gigante sul-americano" foi dos últimos países da região a superar a crise da "década perdida" (anos 80). Ao mesmo tempo, os Estados Unidos lançavam o ambicioso projeto de uma área de livre comércio com todos os países das Américas, exceto Cuba, com entrada em vigor prevista para 2005. Já estava claro, desde o início da década, com o Nafta, que o México aprofundaria ainda mais os seus vínculos com a economia norte-americana.

Nesse contexto, para o Brasil, organizar a América do Sul em torno de uma perspectiva comum de integração hemisférica passou a ser uma condição importante para a sua estratégia nacional de inserção internacional. Esta, ao contrário do México, buscava preservar um grau de autonomia maior em relação aos

12 Para uma comparação entre a euforia inicial em relação ao Brasil e a visão mais parcimoniosa que a sucedeu, ver "Brazil takes off" (12/09/2009) (http://www.economist.com/node/14845197), "To have and have not" (21/04/2012) (http://www.economist.com/node/21552995) e "A breakdown of trust" (08/12/2012) (http://www.economist.com/news/leaders/21567942-if-she-wants-second-term-dilma-rousseff-should-get-new-economic-team-breakdown-trust). Todos publicados pela The Economist.

Estados Unidos, e implicava um grau de proteção mais alto à sua indústria. O Mercosul era a coluna-mestra da integração sul-americana, da óptica brasileira. O Brasil tinha interesse em fortalecer a União Aduaneira, para refrear a tentação do seu principal parceiro de estabelecer uma relação bilateral direta com os Estados Unidos, de quem os argentinos se aproximaram intensamente ao longo daquele período. Mas o interesse brasileiro no Mercosul encontrava seus limites na resistência do Brasil a autorrestringir o seu *policy space*, nas áreas de política industrial e comércio exterior, em nome do fortalecimento da União Aduaneira. Esses limites ficaram claros, ainda em 1995, quando o Brasil reagiu à "fuga" de investimentos da cadeia automotiva para o país vizinho, criando unilateralmente e sem consulta prévia um regime especial para assegurar que a expansão do setor se concentrasse aqui e não na Argentina.

Apesar das tensões assinaladas, o crescimento do volume de comércio dentro do Mercosul apontava para uma interdependência econômica cada vez maior entre os dois países e para um cenário de crescente convergência dos interesses de Brasil e Argentina na região e em relação a terceiros países ou blocos regionais. Da perspectiva do governo brasileiro, o Mercosul era não apenas destino histórico, mas também o melhor aproveitamento econômico possível da nossa geografia[13]. Com a desvalorização do real em janeiro de 1999 e o fim desastroso do regime de convertibilidade na Argentina, as expectativas de harmonização dos regimes macroeconômicos e aprofundamento da União Aduaneira caíram por terra. Embora o volume de comércio tenha voltado a crescer na segunda metade da dé-

13 Ver afirmações do, então, Ministro de Relações Exteriores Celso Lafer: "ALCA não é destino, é opção", em O Estado de S. Paulo (03/03/2001), e "Dez anos de Mercosul", em Correio Braziliense (26/03/2001) (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/publicacoeseeventos/10anosmercosul/DezAnos-CelsoLafer).

cada seguinte, a ambição original do Mercosul jamais se restabeleceu.

A reversão das expectativas favoráveis do período 1994-1998 já se desenhava quando o Brasil tomou a decisão de transformar o tema da integração sul-americana em iniciativa concreta, que se traduziria na Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)[14]. Imaginava o governo brasileiro que um projeto de implantação de empreendimentos de infraestrutura de âmbito regional poderia restituir à estratégia brasileira de integração da América do Sul a tração perdida com a crise do Mercosul. Havia a clara preocupação do Brasil em reforçar uma pauta de interesses econômicos comuns entre os países sul-americanos no momento em que o processo negociador da ALCA ingressava, de acordo com o cronograma de então, em sua metade final e decisiva.

Na primeira década deste século, o quadro descrito anteriormente sofreu mudanças significativas. A integração regional, entendida como esforço coordenado de governos no sentido de eliminar barreiras tarifárias e não tarifárias ao comércio, esvaziou-se. De um lado, porque a explosão da demanda mundial, com a China à frente, por produtos produzidos na região (commodities) reduziu a importância relativa do comércio intrarregional para a maioria dos países da América do Sul. De outro, porque as agendas favoráveis à liberalização comercial e ao protagonismo do setor privado perderam apoio político e social em parte significativa da região. Não apenas na Venezuela,

14 Que aquela decisão foi influenciada pelas dificuldades encontradas no âmbito do Mercosul, fica indicado pelo próprio presidente do Brasil à época, Fernando Henrique Cardoso, em livro de sua autoria: "Tendo em conta essas dificuldades, nossos esforços integradores não poderiam ficar limitados a manter vivo e ativo o Mercosul", escreve o ex-presidente em seção dedicada à integração física da América do Sul (Cardoso, Fernando Henrique. (2006). *A Arte da Política*, Civilização Brasileira, p.620).

Bolívia e Equador, mas também na Argentina e mesmo, embora em grau bem menor, no Brasil. Criaram-se, assim condições políticas (perda de apoio da agenda liberal) e econômicas (mais recursos fiscais e divisas externas à disposição do setor público) favoráveis a governos com projetos nacionais de desenvolvimento liderados pelo Estado e por grandes empresas estatais e privadas beneficiadas pelas condições internacionais positivas para os países produtores de commodities.

No novo contexto, o processo de integração por liberalização comercial, com protagonismo do setor privado, cedeu espaço a um processo de integração dirigido por governos e Estados nacionais de acordo com seus objetivos geopolíticos externos e sociopolíticos internos. Essa mudança aproximou Brasil, Argentina e Venezuela pela coincidência do objetivo geopolítico de desconectar a região da eventual formação da ALCA. Ao mesmo tempo, ampliou a divergência de trajetórias, que já se desenhara na década anterior, entre os países do Mercosul, ao qual a Venezuela se integrou, e os países sul-americanos da costa do Pacífico, cuja adesão a modelos liberais de inserção externa consolidou-se na presente década.

A essa divergência de trajetórias econômicas se somaram divergências de ordem política, entre os países liberais da região e os países bolivarianos nucleados em torno da Venezuela. Os riscos de polarização política e conflito interestatal na região se elevaram pela sobreposição de diferenças ideológicas com disputas fronteiriças e incursões de Hugo Chávez na política doméstica de países menores não apenas da América do Sul, mas também da América Central e do Caribe.

As mudanças no quadro regional colocaram novas ameaças e oportunidades para o Brasil. As possibilidades de atuação do país se ampliaram. Os efeitos positivos da estabilização

e das reformas da década anterior amplificaram-se com o choque externo favorável provocado pela alta da demanda e dos preços das commodities. O crescimento da maior economia da região se acelerou e um grupo significativo de empresas ganhou impulso para dar voos mais altos em seus processos de expansão para fora das fronteiras brasileiras. Fortaleceram-se também as condições fiscais e financeiras do Estado brasileiro, historicamente mais preparado que os demais estados da região para desempenhar funções econômicas. Ou seja, a mudança da agenda de integração regional veio não apenas ao encontro de eventuais preferências políticas do governo Lula, mas também encontrou o Brasil, pela maior força de suas grandes empresas privadas e estatais e pelo maior peso e capacidade de atuação do Estado, em condições favoráveis para jogar o novo jogo que se desenhava. Não surpreende, portanto, que o governo brasileiro tenha se empenhado, junto com Argentina e Venezuela, para "politizar" a agenda de integração, não apenas no sentido de lhe conferir conotação ideológica, mas também no sentido de substituir um esforço de construção de instituições por um empenho em criar mercados e projetos do interesse dos Estados/governos nacionais e empresas estatais e privadas associadas. Sob esse critério, a opção do Brasil produziu os resultados esperados. Prova disso é o crescimento do saldo comercial do país com os demais países da região e o aumento da presença de empresas brasileiras nos países vizinhos.

Mais à frente, discutiremos os problemas que essa opção acarreta para a integração regional, para a afirmação do papel do Brasil como agente desse processo e para as relações do país com os seus vizinhos (ver também, nesta publicação, Fausto e Sorj, "Brasil e América Latina: Olhares Cruzados"). Aqui, basta notar que a "politização" da agenda de integração – no segundo

sentido assinalado acima – é incompatível com instituições supranacionais cujas regras limitem significativamente o poder discricionário dos Estados/governos nacionais membros em benefício da segurança jurídica e da previsibilidade dos agentes econômicos privados. Não é ocasional, assim, que o Mercosul esteja retrocedendo à condição de uma muito imperfeita área de livre-comércio e que a Unasul, a principal iniciativa brasileira de âmbito regional na primeira década deste século, seja um fórum político de alcance limitado e desprovido de quaisquer regras que vinculem os países-membro às decisões coletivas ali tomadas.

Dizer que a agenda regional "politizou-se" significa dizer, no sentido que aqui buscamos ressaltar, que ela passou a girar em torno das relações de poder e de acordos entre governos e mandatários dos países da região, ao invés de promover estruturas institucionais de Estado. Sob essa óptica, interessa notar que o Brasil defrontou-se com o surgimento de um ator novo particularmente agressivo nesta forma de atuação no espaço sul-americano: a Venezuela de Hugo Chávez.

Em face das características e da intensidade das ações de Chávez em busca de influência na América Latina e no Caribe, com a criação da ALBA, da Petrocaribe, da Telesur, etc, a reação do governo brasileiro, sob a presidência de Lula, não foi de confronto. Mas tampouco foi de submissão. Para um governo do PT, embora de coalizão, a política externa de Chávez apresentava dois benefícios. De um lado, reforçava as credenciais do Brasil como fiador e mediador de um certo equilíbrio na região, ante o ressurgimento de governos agressivamente antiamericanos. De outro, fortalecia a opção por esquemas de integração regional com maior participação dos governos e empresas estatais sul-americanas e menor aderência à agenda de liberali-

zação comercial. Tal agenda, favorecida pelos Estados Unidos, foi rejeitada pelo governo brasileiro, muito especialmente pelo Itamaraty, que logo se impôs sobre as posições mais liberais dominantes na equipe econômica do governo Lula em seu primeiro mandato.

Com o processo negociador da ALCA desfeito, o Brasil impulsionou a criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), cujo tratado de constituição foi firmado em Brasília em maio de 2008. As marcas da influência do Brasil na formação da UNASUL estão presentes no preâmbulo do tratado, onde se lê "que a integração sul-americana deve ser alcançada através de um processo inovador, que inclua todas as conquistas e avanços obtidos pelo MERCOSUL e pela CAN, assim como a experiência de Chile, Guiana e Suriname, indo além da convergência desses processos". A inclusão das "conquistas e avanços obtidos pelo Mercosul e pela CAN" assinalava que a UNASUL não nascia em ruptura com a institucionalidade preexistente, posição que contrastava com a sustentada por Chávez[15]. A posição brasileira prevaleceu também quando se tratou de definir o caráter e as atribuições do Conselho de Defesa Sul-Americano, criado, no âmbito da UNASUL, em dezembro de 2008. Desde pelo menos 2004, Chávez havia incorporado em sua retórica anti-imperialista a criação de uma força militar unificada dos países sul-americanos, uma espécie de OTAN do Atlântico Sul[16]. O Brasil se opôs à proposta venezuelana de conferir ao CDSA caráter de um comando unificado, em embrião, das forças armadas dos países-membro da UNASUL. O Conselho

15 Ver "Chávez critica cúpula: 'Não sabemos aonde vamos'", O GLOBO (09/12/2006) (http://oglobo.globo.com/economia/chavez-critica-cupula-nao-sabemos-aonde-vamos-4541190)

16 Ver "Chávez propõe criação de aliança militar do sul", Folha de S. Paulo (16/09/2004) (http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mundo/ft1609200402.htm)

nasceu, assim, com as feições e competências de uma instância facilitadora da cooperação e troca de informações no campo militar sem restrição à independência das respectivas forças armadas nacionais. O Brasil cuidou ainda de informar o governo dos Estados Unidos a respeito da criação do CDSA e colheu uma manifestação expressa de "confiança" do governo norte-americano, que se manifestou favoravelmente à iniciativa de constituição de um mecanismo comum de defesa na região[17]. A ação brasileira mostrou-se decisiva para que a Colômbia aceitasse participar do CDSA, apesar da crispação diplomática decorrente do bombardeio da força aérea colombiana a um acampamento das FARC em território do Equador, ocorrido no mesmo período.

Têm razão os analistas, como Guilhon Albuquerque – em artigo incluído nesta publicação –, que apontam a sobreposição entre uma agenda institucional e outra partidária na política externa do governo brasileiro nesse período. A primeira se desdobrava em linhas de continuidade com políticas de Estado anteriores, ao passo que a segunda respondia às preferências das forças de esquerda, em particular do PT, dominantes na coalizão de partidos governistas. A essa dualidade, que se traduziu na inédita criação de um cargo de assessor especial da Presidência da República, preenchido por um dirigente do PT, somou-se o estilo próprio da diplomacia presidencial conduzida por Lula. De fato, o presidente brasileiro, em mais de uma ocasião, declarou apoio a candidatos à presidência em países vizinhos,

17 Ver "Condoleezza: 'Confiamos na liderança do Brasil'", Clic RBS (13/03/2008) (http://www.clicrbs.com.br/eleicoes2008/jsp/default.jspx?uf=&local=&action=noticias&id=1793944§ion=Not%EDcias)

borrando a fronteira que separa o chefe de Estado do líder partidário. Simpatias políticas também podem ser identificadas em diferenças de tom no tratamento diplomático dispensado pelo Brasil à Colômbia e à Venezuela em controvérsias em torno da perspectiva de instalação de bases norte-americanas, no primeiro caso, e dos robustos indícios de apoio do governo Chávez às FARC, no segundo. A "politização" da política externa, porém, não parecer ter ido longe o suficiente para causar dano mais profundo à capacidade do Brasil de ser, na política regional, um fator-chave de equilíbrio e moderação, em um quadro tendente à polarização político-ideológica.

Se no campo político-institucional a força atrativa do Brasil se faz sentir, menor é a capacidade demonstrada pelo "gigante sul-americano" para promover a integração econômica. Esse déficit é produto de um conjunto de fatores. Para começar, não resta dúvida de que, em relação aos "modelos" de desenvolvimento e inserção externa, a América do Sul se tornou uma região mais heterogênea, não apenas em comparação com a sua própria realidade na última década do século XX, mas também com outras regiões do planeta.

O modelo de integração orientado predominantemente para fora da região, com economias desenvolvidas ou em rápido crescimento, amparado em acordos de livre-comércio exigentes (com tarifas baixas, inclusão do setor de serviços, cláusula de proteção a investimentos, etc.), consolidou-se nos principais países sul-americanos da costa do Pacífico. Embora membros da UNASUL, Chile, Peru e Colômbia estão cada vez mais integrados à dinâmica econômica da Ásia-Pacífico. Esta integração tem expressão institucional na filiação dos dois primeiros países à *Asia-Pacific Economic Cooperation* (a Colômbia participa

da organização, mas não é um membro pleno) e na adesão dos três países a *Trans-Pacific Partnership*, iniciativa que se tornou prioridade dos Estados Unidos em seu "giro em direção à Ásia". No oposto extremo, se encontram os países cujos "modelos" de desenvolvimento expressam a opção por uma inserção externa liderada pelos Estados nacionais e suas empresas, para os quais os tratados de livre-comércio representam a renúncia à própria soberania econômica e política. O fato de que esses países (Venezuela, Bolívia e Equador) recusem o modelo "neoliberal" de inserção externa não significa que tenham, como única alternativa disponível, uma vinculação mais estreita com a América do Sul. Também aos países "bolivarianos" o mundo multipolar oferece oportunidades de comércio e captação de recursos fora da região. Tome-se o exemplo da Venezuela, que se beneficia das exportações de petróleo tanto para a China como para os Estados Unidos e tem, no primeiro, uma fonte de financiamento que não impõe exigências políticas. Acrescente-se a esse quadro as barreiras geográficas à integração sul e pode-se entender o porquê de as forças centrífugas predominarem sobre as centrípetas na América do Sul. Se é verdade que as dinâmicas políticas são mais suscetíveis à mudança do que a geografia da região, não menos verdade é que elas expressam escolhas, estruturas e interesses profundamente arraigados em cada um desses grupos de países. Em outras palavras, a convergência de "modelos" não está no horizonte próximo da América do Sul, como pareceu possível, sob outras premissas, nos anos 90.

A prevalência de forças centrífugas impõe limitações importantes ao exercício da liderança. Aos limites exógenos, juntam-se condicionantes internos que representam desafios não menores para o Brasil. Sua liderança na região depende, embora não exclusivamente, de que ofereça aos países vizinhos bene-

fícios que justifiquem uma maior dependência desses países em relação às decisões do governo brasileiro e ao comportamento da economia do Brasil. Trata-se de um desafio tanto maior, quanto mais se diversificam – como de fato vem ocorrendo – as fontes alternativas de vinculação econômica para os demais países da região. Os principais benefícios que a maior economia da região pode oferecer aos vizinhos é o acesso a seu mercado interno e a recursos que possam suprir deficiências fiscais dos menores países para o financiamento de projetos de interesse comum. Em ambas as vertentes, o Brasil é restritivo.

Na última década, o país acumulou saldos comerciais crescentes com todos os seus vizinhos, à exceção da Bolívia, a despeito de o consumo doméstico ter sido o componente de maior crescimento do PIB brasileiro no período (o consumo cresceu cerca de 6% ao ano na média do período 2004-2010 para um crescimento total do PIB de aproximadamente 4%). Esse dado agregado ajuda a explicar a crítica mais ou menos generalizada na região sobre o “protecionismo” brasileiro ou as “dificuldades de exportar” para o Brasil. Outro elemento da crítica ao “soberanismo econômico” do “gigante sul-americano” diz respeito ao baixo comprometimento de recursos do país com o financiamento à integração. Se, de um lado, o Brasil assumiu o compromisso de responder por 70% dos aportes para o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado em 2004, e decidiu subscrever o capital necessário para tornar-se membro pleno da Corporación Andina de Fomento (CAF), em 2007, de outro, o volume de recursos mobilizados pelo Brasil em favor dessas duas instituições regionais empalidece ante o montante de desembolsos realizados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no mesmo período. Desse montante, apenas uma fração ínfi-

ma destinou-se ao financiamento de operações na América do Sul. (Dados do próprio banco revelam que apenas US$ 3,9 bilhões foram desembolsados em operações na região entre 1997 e 2009[18], o que representa aproximadamente 1% de todos os desembolsos feitos pela instituição entre 1999 e 2009[19]). Mesmo essa fração, porém, não está disponível senão para as empresas brasileiras. Assim, as operações realizadas na América do Sul consistem no financiamento de investimento direto brasileiro na região, em geral para a aquisição de empresas preexistentes[20], ou na concessão de crédito vinculado à contratação de obras e serviços das grandes firmas brasileiras de construção civil em empreendimentos de infraestrutura em países da vizinhança[21].

Em tese, a experiência do BNDES no financiamento a projetos de infraestrutura – e os recursos disponíveis para tanto – poderiam dar ao banco um papel de maior relevo como instrumento do governo brasileiro na promoção da integração física da região. O artigo de José Tavares Jr. publicado neste livro, que põe em destaque a redução do nível de ambição da IIRSA e, ainda assim, o insatisfatório nível de execução dos seus projetos prioritários, fornece indicações de que o BNDES não tem desempenhado o papel de relevo que, em tese, se poderia esperar

---

18 Ver "Integração e Sustentabilidade – Cenário Pós-Crise", apresentação institucional do BNDES no VII Congresso Internacional das Rotas de Integração da América do Sul" (21-22 de outubro) (http://www.rotasintegracao.org.br/viisite/trabalhos_painel1.html).

19 Ver "Evolução do desembolso do BNDES" (http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Relacao_Com_Investidores/Desempenho/).

20 Ver Garcia, Ana S. (2011). "BNDES e a expansão internacional de empresas com sede no Brasil", Plataforma BNDES (http://www.plataformabndes.org.br/site/index.php/noticias/31-destaque/195-bndes-e-a-expansao-internacional-de-empresas-com-sede-no-brasil).

21 Ver "BNDES impulsiona maior presença brasileira na América Latina" (http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2011/11/111109_mundo_bndes_mdb.shtml), BBC Brasil (09/11/2011).

do maior banco de desenvolvimento da região, se a integração física da América do Sul constituísse de fato uma prioridade para o governo brasileiro. Na realidade, como observa Tavares Jr., a agenda prioritária de investimentos em infraestrutura do governo e do setor privado brasileiro tem pouca coincidência com a carteira de projetos da IIRSA.

De modo análogo, é difícil identificar nos investimentos de empresas brasileiras nos países vizinhos uma estratégia de integração de suas cadeias produtivas na região. O financiamento do BNDES a esses investimentos responde antes ao objetivo de consolidar "campeões nacionais" e fomentar a internacionalização desses grupos, para os quais os mercados da América do Sul, a menos que efetivamente integrados entre si e com o mundo, oferecem escalas claramente insuficientes. Que a integração produtiva não figura entre as prioridades da política industrial brasileira fica ainda mais evidente quando se observa que a política de conteúdo nacional adotada para o setor de petróleo e gás, a mais importante fronteira de investimentos que se abriu para o Brasil na última década, não preveja um tratamento diferenciado para bens produzidos em outros países do Mercosul.

A tensão entre a agenda econômica doméstica e o declarado compromisso do governo brasileiro com a integração da América do Sul agrava-se à medida que aquela passa a girar cada vez mais em torno do objetivo de assegurar a sobrevivência do setor industrial e a determinar os rumos da política externa brasileira (ver Mota Veiga e Rios, nesta publicação). As dificuldades para superar os dilemas do novo desafio competitivo que defronta a indústria brasileira levam o governo brasileiro a desempenhar um papel ativo – e não apenas reativo, como até recentemente – no sepultamento definitivo das ambições integracionistas do Mercosul. Se, em 2003, Lula e Néstor Kirchner

se reuniram para relançar o Mercosul, hoje os governos de seus respectivos sucessores se juntam para aumentar ainda mais o número de exceções à Tarifa Externa Comum[22], de modo a ampliarem o grau de discricionariedade de suas medidas de proteção aos respectivos setores industriais. O ingresso da Venezuela no bloco dificilmente contribuirá para reverter as tendências de desfazimento do Mercosul como ferramenta de integração econômica do Cone Sul e, a partir dele, da América do Sul.

A realidade mostrou que a lógica da associação política, representada pela UNASUR, virtualmente destituída de regras que limitem a discricionariedade dos Estados-membro, prevaleceu sobre a lógica da integração econômica prevista na origem dos mecanismos de integração preexistentes. Essa tendência pode ser favorável a países em que movimentos políticos e lideranças pessoais sobreponham-se às instituições do Estado e onde empresas estatais tenham clara prevalência sobre o setor privado. Deveria, no entanto, preocupar um país como o Brasil. A instabilidade das regras que regulam as relações econômicas põe em risco os investimentos brasileiros na vizinhança e aumentam a exposição do Estado brasileiro às disputas políticas locais, conforme já examinamos em outros artigos[23].

Tão ou mais importante, para um *global player* como o Brasil, é o fato de que os ventos do mundo sopram em outra direção. Em resposta à crescente influência da China no eixo Ásia-Pacífico, os Estados Unidos passaram a impulsionar a

---

22 Ver "Acordo para ampliar lista de exceções à TEC será formalizado logo", Valor Econômico (29/06/2012) (http://www.valor.com.br/brasil/2733946/acordo-para-ampliar-lista-de-excecoes-tec-sera-formalizado-logo)

23 Ver Fausto, Sergio & Sorj, Bernardo (2011). "O Papel do Brasil na América do Sul: Estratégias e Percepções Mútuas". In. Fausto, S. & Sorj, B. (Org.). *Brasil e América do Sul: Olhares Cruzados*. Disponível em http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Brasil_e_America_do_Sul_Olhares_cruzados.pdf

Trans-Pacific Partnership (TPP) e recentemente lançaram, com a União Europeia, a proposta de um acordo de livre-comércio entre ambos. A maioria dos analistas acredita que o objetivo dos Estados Unidos não é limitar a ascensão global da China, mas forçar o gigante asiático a jogar conforme um conjunto de regras definidas pelo capitalismo liberal. A entrada da China na OMC no início desse século já a submeteu a regras internacionalmente definidas. O TPP, com a aderência dos países da ASEAN e tendencialmente do Japão e da Coréia, representaria um reforço crucial ao intento de "regrar" a ascensão global da China como potência econômica (o TPP tem também implicações militares, expressas na Nova Estratégica de Defesa dos Estados Unidos, anunciada em 2012). A China não está condenada a aceitar as regras do jogo definidas pelos Estados Unidos. Novas reduções tarifárias, maior abertura do setor financeiro e menor controle sobre a Internet não são compromissos que a China possa aceitar no curto prazo, a menos que sua liderança esteja disposta a fazer mudanças cruciais em seu modelo de capitalismo de Estado autoritário, o que não parece provável. No entanto, principalmente se o Acordo de Livre-Comércio dos Estados Unidos com a União Europeia avançar, crescerá a probabilidade de que a China se sente à mesa com os Estados Unidos para negociar os termos de sua participação em uma versão realmente abrangente do TPP.

É ocioso especular mais sobre os desdobramentos possíveis dessa dupla iniciativa dos Estados Unidos, a leste e a oeste, na direção de acordos de livre-comércio inter-regionais de alcance global. Certo é que esses movimentos já produzem efeitos na América Latina. O avanço do TPP – ao qual já aderiram Chile, Peru e México – potenciaria em muito os efeitos pretendidos com a formação do Arco Latino Americano do Pacífico, as-

sociação que integra vários países da América do Sul (Chile, Peru, Colômbia e Equador), da América Central (Panamá, Honduras e El Salvador) e da América do Norte (México). Em geral, trata-se de países que compartilham não apenas a língua espanhola e a localização geográfica na Bacia do Pacífico, mas também a condição de economias abertas com intensa vinculação com os Estados Unidos e os países do Leste e do Sudeste da Ásia, por intermédio de uma multiplicidade de acordos de livre comércio.

Para melhor entender os objetivos últimos dessa organização, vale a pena transcrever o seguinte trecho do documento "El Arco del Pacífico Latinoamericano: construyendo caminos de complementación e integración con Asia", apresentado na Sexta Reunião Ministerial, em 15 de outubro de 2010, em Cusco, no Peru: "En particular, una estrategia de acercamiento al Asia requiere avanzar hacia una mayor formalización institucional del Arco del Pacífico. En efecto, diseñar y llevar adelante dicha estrategia es una tarea de largo aliento, que involucra tareas de gran complejidad técnica y que demandan un proceso activo y permanente de diálogo e interacción entre los miembros del Arco y con las contrapartes asiáticas. En este contexto, es cada vez más necesario que desde Asia-Pacífico se pueda distinguir al Arco como un referente con una identidad propia. Ello se vería facilitado con un formato institucional más permanente y con una agenda de mediano plazo concordada entre los miembros del Arco" (grifo nosso).

Seria irrealista minimizar as dificuldades que se colocam no caminho da concretização dos objetivos pretendidos com o TPP. No entanto, mais irrealista ainda é desconsiderar o desafio que, no contexto acima referido, o Arco Latino Americano do Pacífico coloca para o projeto brasileiro de integração da América do Sul.

Conclusões

Ao largo de quase todo o século XX, depois de definidos os limites territoriais brasileiros, a preocupação do Brasil em relação à América do Sul resumia-se à não ocorrência de conflitos interestatais que pudessem justificar uma intervenção dos Estados Unidos na região. A agenda "minimalista" era favorecida por uma realidade objetiva, ditada não apenas pela capacidade de ação externa do Estado brasileiro, mas também pela escassez dos intercâmbios de bens, serviços e pessoas com os países vizinhos. A nova realidade inclui uma agenda cada vez mais ampla: proteção dos investimentos brasileiros, o desenvolvimento de infraestruturas regionais, abastecimento energético, expansão de agricultores brasileiros para o outro lado da fronteira e o tráfico regional de armas e drogas. A tudo isso, devemos agregar a criação de instituições de integração regional que incluem princípios normativos com implicações sobre a soberania nacional (como a cláusula democrática no MERCOSUL) cuja aplicação é mais difícil do que seu enunciado.

A complexidade externa se reflete no processo de tomada de decisões internas. A política externa, anteriormente um campo de atuação quase exclusiva do Itamaraty, passou a ser uma área onde intervêm os mais diversos atores, tanto estatais (empresas e bancos públicos), como privados, além da sociedade civil. Isto certamente leva a um aumento de ruído no sistema.

Visto a partir de uma perspectiva de longa duração – para além das vicissitudes conjunturais –, não se pode negar que o Brasil e a região estão cada vez mais integrados, a despeito de uma realidade que conjugou história e geografia para separar os países. A América do Sul, em particular seu lado Atlântico, se desenvolveu com sua população concentrada nas áreas

litorâneas, deixando um vazio demográfico que se estende pela região amazônica e pela região da Patagônia, ao qual se agregou o obstáculo representado pela Cordilheira dos Andes. Um continente que, por muito tempo, teve um comércio exterior totalmente voltado para fora da região e que, hoje, apresenta um fluxo relevante de recursos humanos e econômicos e uma teia de instituições que, embora em número excessivo e com baixa capacidade operacional, favorecem o arranjo político entre os governos e diminuem potenciais tensões.

Boa parte desta integração é produto de iniciativas produzidas pelos processos de globalização das economias, da expansão do turismo e dos sistemas de comunicação, e independe de políticas governamentais. Os mesmos processos de crescimento econômico e de globalização que têm favorecido dinâmicas de integração "espontânea" atuam no sentido de debilitar a integração orientada politicamente, pois têm diversificado os interesses e as estratégias de participação de cada país no mercado mundial.

Para as regiões fronteiriças dos países vizinhos, o Brasil representa um dinamizador econômico muitas vezes decisivo. E, além das políticas do governo central, o intercâmbio econômico e de populações tende a aumentar. Em certos casos, a presença de empresários brasileiros, como em Santa Cruz, na Bolívia, ou na fronteira com o Paraguai, pode alimentar tensões políticas internas, como indicamos em outro trabalho[24]. Ao mesmo tempo as fronteiras representam um tema fundamental. Por elas passam drogas, armas e contrabando. Produtores rurais brasileiros têm ocupado amplas faixas de fronteira na Bolívia e no Paraguai criando situações políticas delicadas. As demandas por energia e recursos naturais afetam, muitas vezes,

24 Sorj, Bernardo & Fausto, Sergio. "Brasil y América Latina: Miradas cruzadas".

os recursos naturais compartilhados, como os rios, e obrigam a uma nova visão da geografia econômica e humana da América Latina. É neste contexto que o Brasil deve exercer sua influência, tendo como horizonte instituições de integração e iniciativas de cooperação regional que possam lidar efetivamente com as questões reais suscitadas pelas múltiplas interações, cada vez mais intensas, entre países e populações que compartem fronteiras e ecossistemas, de tal modo a fortalecer relações de confiança recíprocas.

Na América Latina, é comum pressupor, e logo depois questionar, a "liderança" do Brasil na região. A percepção da liderança brasileira se sustenta em seu peso econômico e em um Estado com capacidade de mobilizar recursos muito superiores a de seus vizinhos. Também são importantes o reconhecimento da continuidade e da estabilidade institucional e política do país, bem como uma visão favorável sobre a cultura brasileira. Estes elementos levam, muitas vezes, a superestimar a capacidade do Brasil, obscurecendo suas dificuldades internas, em particular os desequilíbrios regionais, as demandas internas por investimentos públicos, a complexidade do sistema político, as deficiências de implementação do governo, etc.

Sem dúvida, o Brasil tem um óbvio interesse na região, não apenas econômico, mas também geopolítico, dada sua vasta fronteira. O programa maximalista de uma integração regional que permitiria a criação de instituições sólidas se choca com a baixa (ou nenhuma) disposição do país – mas não apenas dele – de compartilhar espaços de soberania.

A "liderança" brasileira depende tanto de suas prioridades como das de seus vizinhos. No nível geopolítico, o desafio passa pela capacidade de filtrar a influência política e militar de potências de fora da região (e não apenas dos Estados Unidos)

e de proteger as fronteiras, cada vez mais ocupadas por movimentos de pessoas, bens e grupos criminosos. Vários vizinhos apresentam equipamentos precários de segurança. Por outro lado, a necessidade de desenvolver projetos de colaboração e capacitação das forças de segurança é cada vez mais reconhecida pelo governo brasileiro e pelas forças armadas, em particular na região amazônica. Na mesma direção, o Brasil deve perseguir o objetivo de integrar o mais possível os países vizinhos no projeto de desenvolvimento de sua indústria militar e espacial, para atenuar tensões e desconfianças mútuas entre alguns dos países da região.

O objetivo central da ação brasileira no seu entorno é a estabilidade política. Em geral, o Brasil teve sucesso em mediar conflitos entre a agenda anti-norte-americana liderada por Chávez e apoiada pelos demais países da ALBA e pelo resto dos países da região. Moderando os impulsos, o Brasil tem sido central no desenvolvimento de instituições que buscam limitar a importância da OEA, leia-se os Estados Unidos, sem propor sua desaparição. Ao mesmo tempo, a existência de organizações regionais sem a presença do gigante do norte potencializa a influência brasileira.

As considerações acima indicam que a ALBA se mostrou um fenômeno contraditório a partir do ponto de vista dos interesses brasileiros na América Latina. Suas tendências nacionalista e estatizante favoreceram acordos de comércio e de investimento mediados pelos governos, mas também aumentaram a insegurança jurídica dos investimentos brasileiros.

Em geral, a capacidade da diplomacia brasileira para mediar conflitos regionais tem se mostrado eficiente, ainda que o imbróglio da ocupação de sua embaixada em Honduras pelo presidente Zelaya, a posterior marginalização do novo presi-

dente eleito das reuniões da CELAC, a suspensão do Paraguai e a entrada da Venezuela no MERCOSUL indiquem que a crescente mistura de interesses econômicos e simpatias ideológicas podem transmitir uma imagem de uma política externa que está à deriva.

É na esfera econômica onde os desafios do Brasil na afirmação de sua liderança aparecem mais desordenados. Por um lado, vários países da região veem o Brasil como um país extremamente protecionista. Por outro lado, o Brasil tem na América Latina o principal mercado para suas manufaturas, que está sendo minado pelas importações de produtos chineses. Se a importação asiática significou enormes ganhos para os países exportadores de matérias-primas, incluindo o Brasil, graças ao aumento de preços, também aumentou enormemente a capacidade chinesa em abrir as portas a seus produtos. Acontece que apenas o Brasil tem um sistema industrial a proteger, ainda que não seja desprezível a existência de setores industriais em países como a Argentina, que sofrem igualmente com as importações asiáticas. Dada esta situação, a capacidade do Brasil de liderar uma posição comum da região em relação à China não encontra uma sólida base de interesses compartilhados.

Um tema cada vez mais importante para o Brasil é a segurança jurídica dos investimentos nos países da região. Um problema central se encontra nos investimentos que afetam, direta ou indiretamente (como estradas ou represas), o meio ambiente e as populações locais, geralmente indígenas. Em geral, são projetos em que governos e empresas (públicas e privadas) estão intimamente associados, e nos quais as decisões respondem a interesses políticos pouco transparentes. Trata-se de uma área na qual o Brasil deverá ser mais cauteloso, em particular quando os projetos envolvem financiamentos públicos,

assegurando-se de que sejam realizados estudos de viabilidade que respeitem critérios ecológicos e socioculturais.

Liderança inclui a capacidade de indicar um caminho com o próprio exemplo. Para os países da região, o Brasil não representa um modelo econômico a ser seguido – a não ser uma visão geral positiva de capitalismo democrático, com políticas sociais orientadas aos mais pobres –, nem elaborou uma narrativa convincente sobre o lugar do país e da região no mundo. O substrato da política externa brasileira não pode ser dissociado da capacidade do país de encontrar soluções para seus próprios problemas, gerando uma equação que permita avançar seus interesses dentro de uma visão estratégica capaz de englobar seus vizinhos.

No que tange a seu papel na economia e politica global, o país tem mostrado nas ultimas décadas dificuldades maiores para definir com clareza o rumo que pretende tomar. As transformações globais atropelam o modelo econômico protecionista e empurram o país a uma posição subsidiaria de exportador de matéria prima, que por sua vez limita sua capacidade de elaborar uma estratégia ativa de expansão de mercados para seus produtos e empresas. A insistência do Brasil em ser parte do Conselho de Segurança enfrenta oposições das mais variadas origens e implica num desgaste politico que não parece justificado. A ênfase nas relações sul-sul levou o país a colocar em segundo plano o Atlântico e suas relações econômicas, políticas e culturais fundamentais com a Europa e os Estados Unidos. As incursões mal sucedidas em conflitos mais distantes, como no Oriente Médio, e as ambiguidades na defesa dos direitos humanos nos foros internacionais e na aplicação da cláusula democrática na região refletem as dificuldades de definir uma política externa que seja ambiciosa,

mas prudente, que seja realista, mas não deprecie o *soft power* do Brasil no exterior.

Certamente, o país se encontra no início de um processo de aprendizagem, onde erros são previsíveis, mas a elaboração de uma política externa adequada aos novos tempos se faz cada vez mais urgente, e deverá mobilizar um debate público que supere os limites colocados por grupos de interesse econômico e visões ideológicas anacrônicas.

Capítulo II

A América do Sul na agenda brasileira de comércio e investimentos: condicionantes e atores

Pedro da Motta Veiga e Sandra Polónia Rios

A agenda de política econômica brasileira para a América do Sul é fortemente influenciada por condicionantes domésticos herdados, em boa medida, do período de substituição de importações. Esse trabalho procura discutir o jogo de condicionantes domésticos e externos que moldaram a política comercial e de investimentos do Brasil para a região. Adota-se uma perspectiva de longo prazo para identificar os condicionantes domésticos e externos dessa agenda, situando sua evolução em quatro períodos distintos nos últimos 60 anos: (i) substituição de importações; (ii) os anos 90; (iii) os anos Lula e (iv) o período Dilma.

É notável o papel que desempenha, em todo o período, mas com maior intensidade antes de 1990 e depois de 2010, o componente defensivo nas preferências públicas de política. Em alguns momentos, evoluções estruturais no plano econômico ou inflexões nas preferências de política testaram a resistência deste condicionante apenas para que este acabasse por confirmar a sua força.

No que se refere à agenda de comércio e investimentos do Brasil na região, este condicionante atuou como fator restritivo ao aprofundamento da integração sub-regional e iniciativas voltadas para aumentar importações de outros países da região. Ele se manifesta e se legitima como "soberanismo econômico", o que é facilitado pela assimetria de tamanho e poder econômico existente entre o Brasil e seus vizinhos.

De todo modo, é preciso tomar como pano de fundo para essa análise o fato de que há condicionantes "estruturais" e outros mais ligados a conjunturas específicas na agenda brasileira para a região. Do ponto de vista do comércio, a América do Sul nunca foi a região mais relevante para o Brasil.

Neste sentido, embora o aumento dos fluxos de comércio e investimentos entre o Brasil e seus vizinhos, a partir dos anos 90, tenha gerado alguns interesses públicos e privados favoráveis a iniciativas mais ousadas do Brasil nesta área, estes tiveram em geral fôlego curto e não foram suficientes para alterar a trajetória da política regional brasileira para estes temas.

1. Introdução

A agenda regional de comércio e investimentos do Brasil, tal como ela se expressa em propostas e ações, é a resultante de um conjunto de fatores condicionantes domésticos e externos (regionais e globais) e do jogo de atores econômicos e políticos. Estes atuam no quadro definido por aqueles condicionantes, mas suas estratégias e iniciativas podem deslocar os limites do "campo de jogo", o que significa que os condicionantes não são imutáveis, pelo contrário.

No caso do Brasil, o peso dos condicionantes domésticos na definição dos objetivos e dos instrumentos da política econômica externa – da qual a agenda de comércio e investimentos faz parte – é particularmente elevado, reflexo não apenas das dimensões continentais do país, mas também de sua longa tradição de baixa exposição à economia internacional.

Isso vale para a política econômica externa do Brasil em geral e na região, onde o peso territorial, populacional e econômico do país sanciona a primazia dos condicionantes domésticos, sem, no entanto, imunizar a política econômica regional do Brasil em relação aos impactos de fatores externos – regionais ou extrarregionais.

Este trabalho identifica, na seção 2, os condicionantes domésticos e externos que concorreram, nos últimos cinquenta anos, para moldar a agenda brasileira de comércio e investimentos na região. Estes condicionantes e a relação entre eles são apresentados e discutidos através de uma periodização que põe em evidência as diferentes fases das estratégias brasileiras resultantes deste jogo de condicionantes. A seção 3 foca no jogo de atores públicos e privados cujos interesses e estratégias tiveram alguma influência na conformação das políticas

regionais do país na área temática que é o foco deste trabalho e na configuração do que, em diferentes momentos, foi definido como sendo os interesses nacionais a serem defendidos na esfera regional. A seção 4 sintetiza as principais conclusões do trabalho.

2. O jogo dos condicionantes

A adoção de uma perspectiva de longo prazo para identificar e discutir os condicionantes domésticos e externos da agenda regional de comércio e investimentos do Brasil permite situar historicamente o jogo destes condicionantes, os períodos em que emergem, as relações que se estabelecem entre eles e o eventual esgotamento de sua influência sobre a agenda do Brasil. Além disso, torna possível distinguir entre os condicionantes que têm raízes "estruturais" e aqueles cuja emergência e eficácia podem estar ligadas a conjunturas específicas, não sobrevivendo à mudanças das circunstâncias que lhe deram origem.

A análise que se segue organiza a evolução dos condicionantes em quatro períodos da história recente do Brasil: (i) substituição de importações; (ii) os anos 90; (iii) os anos Lula e (iv) o período Dilma. Embora se possa adiantar que há condicionantes "estruturais" e outros mais ligados a conjunturas específicas na agenda brasileira para a região, é importante levar em consideração, desde o início da análise, que, do ponto de vista do comércio, a América do Sul nunca foi a região mais relevante para o Brasil.

Tabela 1

Participação de países/regiões nas exportações brasileiras							
Anos	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	Africa	Demais
51-90	10,56	31,29	29,71	7,57	2,50	2,89	15,48
91-02	18,63	21,16	28,59	14,59	3,06	3,14	10,84
03-10	19,73	16,83	25,45	18,82	4,21	4,94	10,03
2011	17,68	10,08	23,86	29,96	4,79	4,77	8,86

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior, MDIC.

Tabela 2

Participação de países/regiões nas importações brasileiras							
Anos	América do Sul	Estados Unidos	Europa	Ásia	Oriente Médio	Africa	Demais
51-90	13,49	27,44	23,29	6,27	13,05	2,98	13,49
91-02	19,53	22,47	27,27	14,33	5,51	3,99	6,91
03-10	15,64	16,64	25,43	24,74	3,16	8,23	6,16
2011	13,66	15,01	24,46	30,98	2,71	6,82	6,35

Fonte: Secretaria de Comércio Exterior, MDIC.

No período de substituição de importações, a América do Sul representava pouco mais de 10% das exportações e 13% das importações brasileiras. Esses percentuais dão um salto nos anos noventa, impulsionados sobretudo pelo período de auge do Mercosul na segunda metade da década, mas não chegam a ultrapassar os 20%. Embora a participação da região nas exportações brasileiras tenha se elevado ligeiramente durante os anos Lula, começa a perder peso já no final da década passada, processo que se mantém em 2011. De todo modo, o fenômeno mais notável, em termos da evolução da distribuição geográfica das exportações brasileiras, é a substituição dos Estados Unidos e, mais recentemente,mainda que em menor medida, da União Europeia pela Ásia como principal destino das vendas externas do Brasil.

Mais importante, do ponto de vista da região, é a sua perda de relevância como origem das importações brasileiras desde o início dos anos 00. Em 2011, a América do Sul tem participação na pauta brasileira de importações muito semelhante à observada na média do período de substituição de importações. Aqui, novamente, é a Ásia que ocupa o espaço como principal provedor do Brasil, deslocando importações provenientes dos Estados Unidos, mas também da região. Se a América do Sul nunca teve papel de destaque no comércio exterior brasileiro, a emergência da China e a competição com produtos chineses na região vêm reduzindo ainda mais a importância econômica da região, tendo a concorrência com produtos chineses passado a ocupar o centro da agenda comercial do Brasil com seus vizinhos nos últimos anos.

Do ponto de vista dos investimentos diretos brasileiros no exterior, a América do Sul tem relevância pelo número de empresas brasileiras com investimentos na região. Das vinte maiores transnacionais brasileiras listadas pela CEPAL (2005), apenas três não tinham operações na América Latina (os dados da CEPAL não desagregam a América do Sul). Entretanto, sobretudo a partir da segunda metade da década, os investimentos brasileiros na região cresceram, mas não necessariamente acompanharam a expansão dos investimentos brasileiros fora da região. De fato, excluindo-se os investimentos feitos em paraísos fiscais, em 2006/2007, a participação sul-americana nos investimentos externos de empresas brasileiras foi da ordem de 12,5%, enquanto na média anual de 2008 e 2010 (excluindo-se 2009, ano de crise) foi de apenas 8%.

A análise, apresentada a seguir, dos condicionantes da agenda brasileira para a América do Sul tem como pano de fundo o fato de que as relações econômicas do Brasil com seus vi-

zinhos, apesar de terem ganhado importância nas últimas duas décadas,s não foram capazesr de gerar uma estratégia regional consistente e durável na área de comércio e investimentos. Esse pano de fundo pode ter tido seu colorido ligeiramente alterado em determinados períodos, mas não o suficiente para atuar de forma dominante sobre os demais condicionantes.

2.1. O período de substituição de importações: o nacional asfixia o regional

Nos últimos cinquenta anos, a política econômica externa do Brasil para a região foi concebida e implementada dentro dos limites definidos principalmente pelos fatores condicionantes domésticos da estratégia econômica externa do país. Houve, ao longo deste período, uma série de iniciativas, primeiro no campo econômico, mais recentemente na esfera política, que especificam a estratégia regional do país dentro do quadro geral de sua estratégia externa. Mas tais iniciativas não questionaram senão marginal e circunstancialmente os limites do paradigma dominante no país no campo da política econômica externa – e, mais especificamente, no que se refere à agenda de comércio e investimentos.

O peso político do paradigma dominante de política econômica externa se expressa na escassa margem de autonomia de que desfrutou historicamente a agenda regional vis à vis da agenda global do Brasi . Esse paradigma é legitimado pelo papel determinante desempenhadoapela política econômica externa no período de substituição de importações.

Durante as décadas em que o modelo de desenvolvimento econômico se apoiou na substituição de importações, coube à política econômica externa do país a que se resumia, em ampla

medida, a sua política externa – a função de "neutralizar" os fatores externos percebidos como ameaças aos objetivos de desenvolvimento econômico nacional e de consolidação da capacidade industrial, tidos como condições indispensáveis para que o país atue de forma autônoma no sistema internacional. Este paradigma granjeou amplo apoio durante a industrialização protecionista e permaneceu hegemônico no Brasil, em que pese a tendência liberalizante que caracterizou as políticas econômicas nos anos 90 e que não foram revertidas – ao menos de forma significativa – sob o Governo Lula. Manteve-se, durante todo este período, estreita sintonia entre, de um lado, as orientações de política externa – que eram, no essencial, econômicas - e, de outro, o modelo de inserção internacional da economia brasileira.

Os condicionantes históricos da política econômica externa do Brasil para a região mantiveram-se ativos ao longo de todo o período de substituição de importações, o que se traduziu principalmente na definição de claros limites para os objetivos de integração comercial das iniciativas regionais durante este período (ALALC e ALADI). Estes poderiam avançar na medida em que não comprometessem os objetivos de substituição de importações, que – móveis por definição - freavam preventivamente qualquer ambição maior na área de integração comercial.

Se o paradigma de política externa dominante no Brasil nos últimos cinquenta anos é essencialmente econômico, ele tem também uma dimensão política, que expressa a aspiração pelo reconhecimento internacional do país ou "a crença em seu direito a um papel mais influente em assuntos mundiais" (Hurrell, 2009). Este objetivo – compartilhado por países como China e Índia – foi perseguido principalmente através de uma

presença ativa nos fóruns econômicos multilaterais desde a segunda metade do século XX , mas ele também se expressa na demanda por participação, em caráter permanente, no Conselho de Segurança da Nações Unidas.

Assim como ocorre com os demais países que hoje são agrupados sob a sigla BRICS, a visão do Brasil em relação ao país hegemônico no sistema internacional e aos regimes internacionais inspirados pelos interesses e preferências de política do *hegemon* foi marcada por um "distanciamento crítico". As relações bilaterais se caracterizaram, após 1945, "tanto por conflitos reais de interesse (especialmente em questões econômicas e comerciais) quanto por divergências profundas e persistentes sobre a forma como os dois países veem o sistema internacional" (Hurrell, 2009).

Nesta visão, o fato de o Brasil se situar, em termos geopolíticos e econômicos, na esfera de influência internacional dos EUA é percebido como parte de um problema. Quando examinada com as lentes do paradigma dominante de política externa, a localização do Brasil implica em uma incômoda proximidade com os EUA, que restringiria as margens de liberdade do país na implementação de seu projeto nacional de desenvolvimento e de projeção regional na América do Sul.

Embora esta percepção política fizesse – e ainda faça – parte do *mindset* dos formuladores da política externa brasileira, se consideradas as relações econômicas e políticas do Brasil com a região, pode-se afirmar que, até o início dos anos 90, havia poucos incentivos para atribuir relevância à região na estratégia externa do Brasil – e este tem sido o principal fator condicionante da política regional do Brasil.

Em termos econômicos, as relações comerciais com a América do Sul tinham peso quase marginal no intercâmbio do

Brasil com o mundo. Os acordos da ALADI produziam um simulacro de integração que respeitava cuidadosamente as restrições definidas pelas estratégias de substituição de importações adotadas até os anos 80 pelos países da região.

Na esfera política, a resolução dos problemas de fronteiras com vizinhos na virada do século XIX para o século XX havia feito do Brasil um país "geopoliticamente satisfeito"[1]. Conflitos bilaterais entre países da região nunca chegaram a afetar o Brasil. Sem ser uma ameaça, em termos de segurança, e não sendo uma fonte relevante de oportunidades ou riscos econômicos, a região ficou numa posição secundária na agenda de política externa brasileira.

E teria sido relegada a uma importância ainda menor não fora o fato de a região ser percebida, sob as lentes do paradigma dominante de política externa, como uma área de potencial competição entre Brasil e EUA. Esta variável exógena à região que lhe confere, na política externa brasileira, alguma importância e que lhe garante um espaço permanente, embora secundário, na agenda global do Brasil.

2.2. Os anos 90: o regional respira pelas vias. comerciais... mas não muito

O peso do paradigma herdado da substituição de importações na agenda de comércio e investimentos do Brasil se evidenciou, com particular intensidade, nas crises econômicas

1 O que remete ao fato de que o Brasil é, desde início do século XX, um "país geopoliticamente satisfeito". Em função disso, "as definições de ameaças externas e as percepções de risco são basicamente derivadas de vulnerabilidades econômicas e não de segurança". Isso levou a política externa brasileira a ser essencialmente econômica, sendo percebida pelas elites como "um dos principais instrumentos para propósitos de desenvolvimento" (Soares de Lima, 2005).

experimentadas pela América Latina no final dos anos 80 e na década de 90. Esse período foi caracterizado por movimentos de liberalização unilateral dos regimes nacionais de comércio e investimentos na maioria dos países da região. Foi também a época áurea das negociações comerciais e o Brasil não ficou imune a esta onda.

Assim, ao longo dos anos 90, o país abriu um vasto leque de frentes de negociação comercial, nos âmbitos sub-regional (Mercosul), regional (ALCA) e birregional (União Europeia). Nestas negociações, o país adotou posturas em geral defensivas. No Mercosul, resistiu a propostas típicas de um processo de integração que se pretende "profundo" e que implicassem abrir mão de graus ainda que limitados de soberania, na área econômica. Na OMC, o Brasil teve na agricultura praticamente o único componente de sua agenda ofensiva. Nas negociações da ALCA e com a União Europeia, situação semelhante se reproduziu, as posturas defensivas – sustentadas por ampla coalizão público-privada – dominando a posição brasileira nos demais temas de negociação.

Se o fato de a hegemonia do paradigma não ter sido abalada pela liberalização dos anos 90 pode surpreender à primeira vista, o paradoxo se esclarece ao se considerar a economia política da abertura comercial levada a efeito pelo Brasil naquela década, bem como os resultados desta. O que aí se evidencia é a primazia que os setores *import-competing* lograram manter, na área da política comercial, em relação aos setores e interesses exportadores, mesmo depois da liberalização.

De fato, as características específicas da liberalização comercial posta em prática pelo Brasil, no início dos anos 90, geraram uma estrutura de proteção industrial que privilegia a agregação de valor, no formato de escalada tarifária, beneficiando os

mesmos setores favorecidos pela política industrial e de apoio às exportações das décadas anteriores: automobilístico, eletroeletrônico, têxtil e confecções e bens de capital.

Outra característica relevante da política comercial brasileira é a proteção, relativamente alta para padrões internacionais, de que gozam os produtores intermediários intensivos em escala, particularmente dos setores químico e siderúrgico, que se desenvolveram à base de elevada participação estatal entre os anos cinquenta e oitenta. Esses setores, que foram privatizados no início dos anos 90, também lograram margens não desprezíveis de proteção tarifária, que são reforçadas com frequência por medidas de defesa comercial.

A relevância destas características é reforçada pelo fato de que sobreviveram e foram criados, ao longo da década de 90, regimes setoriais de incentivos ao investimento e à produção, que beneficiam, entre outros, setores já favorecidos por níveis importantes de proteção comercial, na fase de pós-abertura. Estes setores, onde se concentra parte expressiva do estoque de IDE na indústria brasileira, tiveram papel protagônico na economia política da política comercial antes da liberalização, logrando manter esta posição depois da abertura comercial.

Neste sentido, a força e a legitimidade doméstica destes condicionantes resistiram bem ao teste da pragmática liberalização comercial levada a cabo pelo Brasil no início dos anos 90. Assim, embora novos fatores condicionantes da estratégia econômica do Brasil para a região tenham emergido na década de 90, os condicionantes históricos apenas marginalmente viram a sua eficácia se reduzir e os novos condicionantes tiveram que se adaptar à persistência daqueles herdados do período de substituição de importações.

O crescimento da importância econômica da região, e especialmente da sub-região do Cone Sul, para o Brasil foi o primeiro fator condicionante da estratégia regional do país a emergir no período pós-substituição de importações. Na origem desta evolução, encontra-se a criação do Mercosul e sua consolidação como uma área de livre comércio com pretensões a união aduaneira. Uma das características centrais do Mercosul, que o distingue de experiências anteriores de liberalização preferencial no âmbito da ALADI, é a sua estreita articulação com um projeto de liberalização econômica no Brasil. O Mercosul faz parte da dimensão externa desta liberalização, cuja maior expressão foi o processo de liberalização comercial unilateralmente implementado em relação ao resto do mundo.

Com o Mercosul, a região entra – através de um dos seus componentes, a sub-região do Cone Sul – no radar da política econômica externa do Brasil. É também com o Mercosul que ganha alguma autonomia, no quadro da política econômica externa do país, a dimensão regional, bem como aquilo que se pode denominar, no marco daquela política, a "agenda de comércio e investimentos"[2].

Influenciado pelo modelo do "regionalismo aberto", o Mercosul tinha uma agenda ambiciosa na esfera econômica e conferia prioridade central, dentro desta agenda, aos temas de comércio e investimentos. Esta incorporação de um modelo li-

2 Na realidade, a criação do Mercosul, seus objetivos ambiciosos e sua agenda multitemática inserem o projeto sub-regional no quadro do que se chamaria mais tarde o "regionalismo aberto", por oposição ao regionalismo do período de substituição de importações. Trata-se de um modelo de regionalismo compatível com a abertura econômica dos países que dele participam ao resto do mundo e cujos objetivos são a liberalização completa (ou quase completa) dos fluxos de comércio e investimentos. entre os países que participam do esquema de integração e a convergência regulatória entre eles ao longo de um vetor liberal de políticas públicas.

beral de integração à política econômica externa do Brasil para a região não significou, no entanto, uma renúncia às prioridades estratégicas do país, especialmente no que se refere à proteção do seu parque industrial.

A negociação da Tarifa Externa Comum e seu resultado – a adoção pelo Mercosul de uma tarifa comum calcada na brasileira – são, neste sentido, um exemplo eloquente da importância atribuída pelo governo brasileiro às preocupações industriais. A resistência do Brasil a negociar no Mercosul temas que pudessem gerar alguma restrição à sua margem de liberdade para fazer política industrial e atrair investimentos é outro caso exemplar que aponta na mesma direção.

Foi a partir do Mercosul que, ainda na década de 90, o Brasil expandiu seus acordos comerciais a outros países sul-americanos, como Chile e Bolívia, com eles estabelecendo relações de livre comércio – sempre matizadas por algumas exceções formais e outras restrições menos oficiais.

O crescimento dos fluxos de comércio com os sócios do Mercosul, ao longo dos anos 90, aumentou a importância da região na política econômica externa do Brasil e gerou interesses privados favoráveis à integração sub-regional. O fenômeno foi, em suas causas e consequências, essencialmente comercial, praticamente não transbordando – exceto no caso de um ou outro setor integralmente sob controle de empresas transnacionais, como o automobilístico – para a dimensão da integração e da especialização produtivas.

Assim como os investimentos intrarregionais foram muito limitados nos anos 90, a agenda econômica do Brasil para a região tampouco abriu espaço para avanços na negociação dos temas relacionados a investimentos. De fato, além de resistir a qualquer intento de negociar, no Mercosul, regras para a

concessão de incentivos e subsídios para atrair investimentos, o Brasil – principalmente em função da postura oposicionista no Congresso Nacional – resistiu a ratificar não apenas cerca de quinze acordos bilaterais de proteção de investimentos, mas também os acordos sobre este tema assinados no âmbito do Mercosul.

O "legado" dos anos 90 para o conjunto de fatores condicionantes da política econômica regional do Brasil foi, portanto, o Mercosul como projeto de integração regional (bem sucedido como área de livre comércio) e o aumento dos fluxos de comércio entre os países, em ritmo maior do que o observado no comércio destes países com o resto do mundo.

2.3. Os anos Lula: prioridade política e desimportância econômica

Este legado não desapareceria na década seguinte, mas ele perderia relevância entre os fatores condicionantes da estratégia regional do Brasil, em função tanto da persistência dos condicionantes domésticos aqui chamados de "históricos" (herdados do período de substituição de importações) quanto da emergência de novos condicionantes, específicos da primeira década do século XXI.

Um destes novos condicionantes pode ser classificado como "ambiental", já que traduz tendências que se manifestam dentro e fora do Brasil. Na América Latina, estas novas tendências se concretizam em importantes mudanças no cenário político e de políticas.

No que se refere à mudança no quadro político, em vários países, partidos que nunca haviam chegado ao poder ganharam eleições, em processo inédito de alternância eleitoral.

A mudança política não gerou, no entanto, um modelo único. Ao contrário, analistas e estudiosos da região identificam dois modelos políticos surgidos a partir da mudança: os que optam pela transformação pragmática e negociada da economia e da agenda de políticas e aqueles que – apoiados em projetos de refundação ou de afirmação identitária – fazem do conflito e da polarização entre setores sociais e econômicos o motor de seu projeto de mudança.

No que diz respeito às transformações no conteúdo das agendas de políticas, além da prioridade concedida aos objetivos de redução da desigualdade e da pobreza, registra-se, em muitos países da região, uma crítica revisionista à liberalização das décadas anteriores e ao "regionalismo aberto", contraparte do paradigma liberal na esfera da integração regional (ou subregional). Outros países buscam ampliar sua integração à economia internacional implementando políticas de abertura comercial para bens e serviços e de estabilidade de regras e proteção aos investimentos estrangeiros. A agenda dos acordos comerciais intra-regionais típicos dos anos 90 se paralisa e os países que seguem a trajetória liberal investem em acordos com países de fora da região.

Essa evolução no cenário político e de políticas gera uma série de tensões e conflitos dentro de diversos países da região e entre eles. Em alguns casos, estes conflitos tornam-se particularmente intensos e, do ponto de vista da política externa brasileira, esta evolução significa que o potencial de instabilidade e imprevisibilidade da região aumenta. Isto não gera nenhuma percepção de risco ou de vulnerabilidade direta para o Brasil, mas a região vê crescer, em função de seu renovado potencial de crise política e instabilidade socioeconômica, a sua relevância para a estratégia externa brasileira.

Os outros dois condicionantes que emergem nos anos 00 são de caráter doméstico, mas remetem a processos distintos. Um deles está relacionado à evolução estrutural da economia brasileira e a seus impactos sobre a agenda econômica global e regional do Brasil, o outro ao quadro político interno e à hegemonia do Partido dos Trabalhadores na coalizão governamental durante praticamente toda a década.

O primeiro deles tem raízes na própria evolução econômica do Brasil que propiciou a emergência de interesses e visões menos defensivas em relação à perspectiva de integração internacional do Brasil, tanto no setor privado quanto em órgãos públicos. O fator determinante dessa mudança é a consolidação de um setor exportador fortemente competitivo e com interesses ofensivos geograficamente diversificados. Em boa medida, esse "bloco competitivo" se confunde com o *agribusiness* e com setores de extração mineral, mas ele inclui segmentos manufatureiros diversos.

A partir do início da primeira década do século, o "amadurecimento" de transformações iniciadas nos anos 90 e o dinamismo da economia mundial convergiram para produzir um *boom* exportador. No âmbito doméstico, assistiu-se à consolidação de um agronegócio competitivo e à integração, pelas grandes empresas, da exportação e, mais recentemente, dos investimentos no exterior, a suas estratégias de crescimento.

Esta evolução estrutural encontra resposta altamente positiva na demanda explosiva da China pelas *commodities* produzidas pelo Brasil, o que a potencializa. A Ásia se torna a fronteira de expansão dos setores mais competitivos da economia brasileira. Do ponto de vista da política econômica externa do Brasil, tais evoluções, aliadas ao protagonismo cres-

cente do Brasil nos foros de negociação multilateral (OMC, negociações climáticas, G20) ao longo da década, levam a uma redução da relevância da agenda econômica regional *vis à vis* da multilateral[3].

O segundo condicionante doméstico a emergir na década de 00 deriva da vitória eleitoral do PT, nas eleições presidenciais de 2002 e 2006, e das novas orientações que o governo Lula imprime à política externa brasileira. Aqui, o que chama a atenção, além da retomada da retórica da oposição Norte-Sul e da ênfase à cooperação Sul-Sul, é a ampliação do grau de ambição da política externa do país e a busca de maior protagonismo, que se expressa sobretudo na esfera multilateral – que parece ser, na percepção dos atores relevantes da política, a esfera compatível com a ambição global do Brasil.

Na esfera regional, a busca por maior protagonismo se manifesta exclusivamente através de iniciativas políticas em âmbito sul-americano (a UNASUL sendo o exemplo mais recente). Por força de suas próprias convicções antiliberais – compartilhadas, embora com graus diferentes de ênfase, por vários governos sul-americanos – o governo petista "desinveste" na dimensão econômica da estratégia regional em nome da dimensão política.

A perda de peso da dimensão econômica na estratégia regional do Brasil tem como corolário a redução de importância do Mercosul como esfera de interlocução e negociação do país na região. Com o esvaziamento do Mercosul, a interlocução e

3 Esta redução da agenda não implica uma reversão das tendências registradas nos fluxos de comércio e investimento entre o Brasil e a região na década anterior. O comércio do Brasil com a região perde o dinamismo dos anos 90, mas sua participação no comércio exterior brasileiro se estabiliza em torno do percentual alcançado no início da década de 00, enquanto os investimentos brasileiros na região e fora dela crescem neste período, como resultado de evoluções estruturais.

a negociação comercial são transferidas para a esfera das relações bilaterais, tanto com os parceiros do Mercosul, quanto com os demais países da região, mas a agenda de comércio e investimentos do Brasil vê seu escopo se reduzir fortemente em relação àquela herdada dos anos 90. De fato, esta agenda praticamente passa a se concentrar em dois temas: (i) a gestão de contenciosos comerciais e de conflitos relacionados aos investimentos externos do Brasil; e (ii) a promoção política e econômica dos interesses empresariais do setor de engenharia e construção e de suas estratégias de internacionalização na região[4].

No âmbito do Mercosul, o foco da agenda brasileira se concentra no tema das assimetrias entre os países e nos mecanismos que poderiam ser utilizados para mitigá-las. Dois temas concretizam este foco: o aporte de recursos ao FOCEM do Mercosul – iniciativa relevante – e a prioridade (retórica, essencialmente) concedida ao tema da complementação produtiva no Mercosul[5]. Acompanha a redução do escopo da agenda de comércio e investimentos a perda de autonomia desta em relação aos objetivos ditos político-estratégicos da política regional do Brasil. De um lado, a administração destes conflitos e contenciosos se faz segundo uma visão cuja essência parece ser a de subordinar interesses comerciais e econômicos a objetivos apresentados pelo governo brasileiro como político-estratégicos.

De outro, a aliança público-privada em torno da promoção das estratégias regionais das empresas brasileiras de cons-

4 Não parece fazer parte desta estratégia de promoção a negociação de acordos de proteção de investimentos, que poderiam beneficiar os investimentos brasileiros na região. Noticiou-se, há algum tempo, que Brasil e Chile começariam a negociar um acordo bilateral deste tipo, mas aparentemente não houve avanços.

5 Especialmente no que diz respeito a este último tema, chama a atenção a assimetria entre a intensidade da recorrência do tema na agenda do bloco e a inexistência de resultados gerados.

trução e engenharia não é incompatível com este quadro de condicionantes, antes pelo contrário. Na verdade, a promoção deste tipo de interesses aparece como um subproduto da estratégia política regional do Brasil neste período, dadas as características deste setor, amplamente dependente de contratos e recursos públicos no Brasil e nos países onde as obras são realizadas. Negociações e alianças políticas entre Estados ajudam bastante a alavancar negócios neste setor e a experiência dos últimos anos na região – mas também em outras regiões, como a África - confirma este fato por demais conhecido.

2.4. O período Dilma: volta o peso do nacional

A rigor, ao se concluir o governo Lula, o Brasil não tem uma estratégia e uma agenda de comércio e investimentos para a região: os temas entram na agenda a partir de episódios pontuais (um conflito envolvendo investimento brasileiro, por exemplo) ou "empurrados" por interesses empresariais específicos. Investir em uma estratégia de comércio e investimentos requereria que o país focasse suas atenções e esforços no relacionamento com os países liberais da região, em um período em que a visão política dominante no Brasil distanciava-se do liberalismo e aproximava o país dos antiliberais sul-americanos.

Em relação ao quadro herdado dos dois governos Lula, a administração de Dilma Rousseff não introduz nenhuma mudança significativa na definição da agenda regional de política econômica externa do Brasil. No entanto, a mudança no quadro de condicionantes que o período recente introduz impacta de tal forma a estratégia de política econômica externa do país que a política regional não poderia ficar imune a seus efeitos.

Essencialmente, assiste-se, a partir de 2010, a uma rápida mudança no cenário econômico doméstico, que já vinha se desenhando desde o final do segundo governo Lula2. Aos poucos, o quadro favorável que combinava crescimento impressionante das exportações de *commodities* com expansão da produção industrial voltada para a demanda doméstica começa a se deteriorar com a apreciação cambial e o forte crescimento das importações, sobretudo daquelas originárias da China.

Ao otimismo e às perspectivas de aumento da projeção nacional do Brasil que caracterizaram os governos Lula e autorizaram margem inédita e não desprezível de autonomia da política externa em relação a seus condicionantes econômicos domésticos, sucedem as preocupações com o risco de "desindustrialização". As políticas industriais e comerciais voltam a adotar um tom crescentemente protecionista e discriminatório contra as importações. São lançados sucessivos pacotes de estímulos e subsídios voltados para, no curto prazo, manter a demanda aquecida e, no médio prazo, aumentar o conteúdo nacional da produção industrial e contrarrestar a chamada "perda de densidade da estrutura industrial".

Neste novo cenário, agravado pela crise europeia e pelas incertezas que caracterizam a economia internacional hoje, o Mercosul e a América do Sul ganham algum *status* na agenda de interesses comerciais do Brasil. O peso dos manufaturados na pauta de exportação do Brasil para a região volta a ser valorizado, assim como o são as margens de preferências de que o país se beneficia na região, em função de seus acordos comerciais com os vizinhos.

Mas tais percepções e reavaliações poucos resultados geraram no posicionamento da região dentro da escala de prioridades brasileiras. A agenda de comércio e de investimentos

do Brasil para a região segue seu curso sem maiores ambições, administrando conflitos e pressões (com destaque para as relações com a Argentina).

A rigor, no cenário vigente em 2012, é toda a política econômica externa – e não apenas a regional – que perde autonomia em relação à hiperpresente agenda doméstica de resposta às ameaças de "desindustrialização" tais como percebidas pelo governo e suas *constituencies*. Os desafios econômicos domésticos – em boa medida relacionados à inserção global do Brasil – voltam a pautar mais de perto a agenda externa, atuando como fator de restrição à assunção pelo país de compromissos internacionais.

De um lado, novas regras internacionais percebidas como restrições à margem de liberdade no manejo das políticas econômicas são rejeitadas pelos *policy makers*. De outro, novas regras de política industrial e comercial tendem a testar o alcance de regras multilaterais de comércio relacionadas sobretudo a investimentos (medidas comerciais relacionadas a investimentos - *TRIMs*, no acrônimo em inglês[6]).

2.5. Síntese: nos quatro movimentos da política, a continuidade prevalece

A política regional que o Brasil adotou nos últimos cinquenta anos, na área de comércio e investimentos, quando analisada à luz dos seus condicionantes domésticos e externos, pode ser dividida em quatro períodos:

6 TRIMs são políticas governamentais que exigem do investidor estrangeiro compromissos com um determinado desempenho exportador ou com um percentual de conteúdo local no valor da produção para que este investidor tenha acesso a incentivos públicos destinados a fomentar o investimento.

- a substituição de importações, em que os condicionantes domésticos aqui denominados ”históricos” moldaram a política econômica externa do Brasil, deixando pouco espaço para a emergência de uma estratégia regional. Não havia agenda de investimentos e a de comércio se limitava às pouco ambiciosas iniciativas de liberalização preferencial, no âmbito da ALALC e da ALADI. Os alcances e limites destas iniciativas eram estritamente definidos pela estratégia nacional de substituição de importações;

- a década de 90, marcada pelas reformas liberalizantes no Brasil e pela consolidação do MERCOSUL como área de livre comércio *de facto*. Os condicionantes domésticos "históricos" mantiveram-se ativos, condicionando o padrão de adesão do Brasil ao bloco, mas os fluxos de comércio dentro da região cresceram e esta (especialmente o MERCOSUL) ganhou alguma relevância na política econômica externa do Brasil.

- os anos Lula, caracterizados por uma reversão de tendências no ambiente político em que evoluía a globalização, por mudanças no cenário político e de políticas na região e no Brasil e pela emergência internacional de setores competitivos no país, orientados para mercados extrarregionais. Os condicionantes domésticos históricos não foram impactados por estas evoluções. Ao contrário, a crescente projeção internacional do Brasil deu conteúdo concreto à aspiração internacional que a política externa historicamente expressou. Esta tendência, aliada aos interesses dos setores competitivos, fez o Brasil olhar mais para fora da região, mas este olhar focou exclusivamente nas instâncias multilaterais de negociação. A região perdeu peso na agenda econômica externa do Brasil e o país privilegiou, em suas relações com a região, quase que exclusivamente a agenda política – à qual se subordinava a agenda dos temas

comerciais e de investimentos. Estes temas sumiram da agenda enquanto temas passíveis de ser objeto de regras, acordos, etc., e passaram a ser administrados em bases bilaterais e em função de episódios de sustos e conflitos.

- os anos Dilma, em que o condicionante “histórico” econômico volta a ganhar peso – e o faz maciçamente - enquanto o político perde a evidência que adquirira por obra e graça de Lula. De maneira geral, é a própria autonomia da agenda externa em relação a seu principal condicionante econômico doméstico que é posta em questão. A política regional, embora o novo ambiente crie incentivos para a sua revalorização, pouco muda e a agenda de comércio e investimentos segue administrada da mesma forma que sob Lula.

O que a periodização histórica aqui apresentada sugere é que o Brasil, no período considerado, nunca chegou a definir uma estratégia regional de comércio e investimentos. O Mercosul foi o projeto que mais se aproximou de uma estratégia deste tipo, mas os objetivos de integração profunda rapidamente bateram de frente com os condicionantes econômicos históricos que o período da substituição de importações legou às etapas posteriores da história econômica do Brasil. Na sequência, a subordinação do econômico ao político na agenda regional do Brasil tornou irrelevante a definição de uma agenda específica de comércio e investimentos.

3. O jogo dos atores relevantes

A arena de política definida pela estratégia regional do Brasil na área de comércio e investimentos mobiliza atores públicos e privados que definem suas opções e objetivos em função do quadro de condicionantes dado num primeiro momen-

to. As estratégias dos atores "jogam" com este quadro de condicionantes herdado da história, buscando seja reforçar o peso e a legitimidade de um ou mais destes fatores, seja alterar tal quadro, deslocando os limites do "campo de jogo" e, em certos casos, dando origem a novos condicionantes.

O fato de que, no período histórico aqui referenciado, os condicionantes se acumulem e se superponham, mais do que se sucedam uns aos outros, aponta para a existência de uma linha de continuidade no que se refere ao peso dos distintos atores na formulação e implementação da estratégia de política econômica externa do Brasil, tanto no plano global quanto na esfera regional.

A base desta continuidade e das visões que a expressam é a coalizão público-privada que sustentou o esforço de industrialização por substituição de importações. Sua solidez foi testada nas últimas duas décadas, primeiro pela liberalização dos anos 90, depois pela emergência de uma coalizão público-privada concorrente, organizada em torno de interesses comerciais ofensivos. A coalizão industrialista sobreviveu a ambos os testes e enfrenta hoje em dia um desafio derivado não de opções de política ou de transformações estruturais em setores produtivos não industriais, mas de suas próprias fragilidades competitivas frente às tendências globais.

Para a análise da estratégia econômica regional do Brasil – e de seu componente de comércio e investimentos – a característica mais relevante desta coalizão é o fato de que, mais do que "empurrar" uma agenda ofensiva na região, ela define limites para a estratégia brasileira e sua agenda em nome dos objetivos do projeto de industrialização autônoma no Brasil.

Mesmo quando, no plano da formulação da estratégia brasileira, o objetivo explícito é ampliar a sua abrangência e

deslocar os limites dentro dos quais ela se movimenta, no plano da operacionalização das políticas e das negociações, a força da coalizão ressurge para bloquear as iniciativas mais ousadas, através da inércia da burocracia protecionist e dos *lobbies* empresariais de setores que se sentem ameaçados[7].

3.1. Os atores governamentais

Dentro desta coalizão, o polo dominante foi e é o setor público (o Executivo, entenda-se) e dentro dele, o ator principal, no caso da política econômica regional do Brasil – e de sua dimensão de comércio e investimentos – foi, ao longo de todo o período, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), embora no governo Lula a Presidência da República tenha passado a desempenhar papel determinante em questões regionais específicas, mas com elevado grau de interesse político para o Partido dos Trabalhadores.

Feita a ressalva acima, o MRE teve, e continua tendo, a primazia na formulação e orientação da política econômica regional brasileira. Mas em determinados períodos tal primazia é mitigada por intervenções dos ministérios setoriais quando a agenda de negociações passa a incorporar temas específicos – ou muito técnicos – que afetam objetivos de desenvolvimento econômico do.país.. Isso aconteceu sobretudo nos anos 90, quando a agenda comercial dentro e fora do Mercosul adquiriu uma certa autonomia em relação aos condicionantes domésti-

7 Aqui, um dos casos mais eloquentes é o Programa de Substituição Competitiva de Importações, elaborado pelo MRE, no primeiro governo Lula para incentivar o deslocamento de importações brasileiras originárias de países de fora da região por compras oriundas dos países sulamericanos. A falta de consequências práticas e de resultados deste programa é uma confirmação das dificuldades para implementar políticas que, justificadas por argumentos estratégicos pelo governo, são percebidas por segmentos burocráticos e por setores industriais domésticos como ameaças à indústria brasileira.

cos "históricos" da política econômica externa do Brasil.

Como a experiência de negociações temáticas no Mercosul e na ALCA demonstrou, agendas comerciais mais ambiciosas levam à redução do protagonismo do MRE, sobretudo no que diz respeito aos aspectos técnicos e operacionais dos temas da agenda. Outros organismos governamentais reivindicaram participação no processo de negociação e tal participação torna-se uma necessidade em função da complexidade técnica de muitos temas incluídos na agenda.

Assim, a década de 90, em que a agenda econômica do Brasil para a região ganhou densidade, assistiu a certa descentralização do poder no interior do Executivo, ganhando espaço o atual Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e seu Departamento de Negociações Internacionais.

A primazia quase absoluta que os objetivos políticos adquiriram sobre os comerciais e de investimentos no período Lula se traduziu, na arena doméstica de formulação da política regional do Brasil, por uma "reconcentração" do poder de decisão nas mãos de um pequeno núcleo em que o Ministério das Relações Exteriores, essencialmente através do Ministro e do Vice-Ministro, desempenhou papel de destaque, legitimado pelo posicionamento adotado pelo próprio Presidente da República. Grupos técnicos no âmbito do Mercosul envolvendo diferentes ministérios – inclusive diversos ministérios não econômicos – continuam existindo, mas sua relevância política é próxima de zero.

Sem fazer sombra ao MRE, até porque se desempenha em faixa distinta de atividade e se limita à operacionalização de diretrizes de política que lhe são externas, o BNDES é o outro ator estatal cujas atividades são relevantes na estratégia brasilei-

ra de comércio e investimentos na região. Como financiador da exportação de bens e serviços e de investimentos brasileiros no exterior, o BNDES foi chamado, sob os governos Lula, a priorizar este tipo de atividades, identificados, na retórica oficial, a vetores de integração regional e de desenvolvimento de países vizinhos.

Esta priorização se traduziu principalmente no apoio do BNDES a projetos de empresas de construção e engenharia brasileiras cujos clientes são os governos dos países latino-americanos (e não apenas sul-americanos, neste caso) que hospedam tais projetos. Há também alguns casos esporádicos de crédito concessional – ou seja, com componente de ajuda embutido nas condições de financiamento oferecidas – por parte do BNDES para países da região, como a Bolívia, mas nestes casos o banco se protege ao transferir o risco de crédito ao Tesouro Nacional.

A prioridade política concedida pelo governo às relações com os países vizinhos não parece ter impactado de forma significativa os procedimentos de avaliação de crédito e de gestão de garantias que caracterizam a prática operacional do BNDES. Os episódios relacionados à participação da Venezuela no projeto da Refinaria Abreu e Lima, em Pernambuco, e ao conflito entre a Odebrecht e o governo do Equador em torno de um projeto de irrigação sob responsabilidade da empresa brasileira parecem indicar que o BNDES segue as orientações governamentais, mas não absorve os riscos políticos associados a tais orientações.

No primeiro caso, o BNDES recusou sistemática e sucessivamente as garantias oferecidas pelo governo venezuelano, ao passo que, no Equador, a obra financiada pelo Banco era garantida pelo sistema do CCR – Convênio de Crédito Recíproco, pouco vulnerável a calotes.

Recentemente, o BNDES parece ter flexibilizado, embora de forma quase marginal, alguns dos seus procedimentos de gestão do risco para atender a uma prioridade de política externa do governo brasileiro. De fato, em 2011 o Banco lançou uma linha de apoio às exportações (pós-embarque), voltada principalmente para vendas para a América Latina e a África: o BNDES EXIM Automático, que funciona através de uma rede de bancos credenciados pelo BNDES nos mercados prioritários da América Latina e da África[8]. Trata-se de linha voltada para operações de pequeno e médio porte e seu traço diferencial é o fato de que o BNDES assume, pela primeira vez no crédito à exportação, não apenas o risco de crédito das operações, mas também o seu risco político. No caso da América Latina, a linha de crédito já passou a ser operacional em 2011. (BNDES 2011).

Os limites para a instrumentalização do BNDES pelos objetivos da política regional do Brasil – ou seja, para fins que vão além da promoção das exportações de bens e serviços brasileiros para a região – também se evidenciam quando países vizinhos demandam o uso de recursos do Banco para financiar investimentos e exportações de suas empresas. Não existe tal possibilidade, nem do ponto de vista jurídico, nem político, e a resposta brasileira a estas demandas tem se expressado através da alocação de recursos do Tesouro ao FOCEM do Mercosul e de um apoio mitigado à recorrente ideia de constituição do Banco do Sul.

Pela importância dos seus investimentos em países da região – notadamente Bolívia e Argentina –, a Petrobrás é outro

8 A linha funciona da seguinte forma: o BNDES paga ao exportador à vista, após o embarque, o valor integral da mercadoria exportada. O banco creditado no país de destino repaga à instituição estatal brasileira, com um prazo de pagamento de até cinco anos, mesmo prazo concedido pelo banco creditado ao importador da mercadoria no país de destino. Nestas operações não há remessa de recursos do BNDES para o exterior.

ator público relevante no cenário das relações comerciais e de investimentos entre o Brasil e seus vizinhos. A experiência da expropriação de seus ativos na Bolívia e a convivência com anos de incerteza e de arbitrariedade regulatória na Argentina parecem ter reduzido drasticamente os incentivos da empresa pública para ampliar seus investimentos na região. Na realidade, estes estão perdendo aceleradamente peso na estratégia global da Petrobrás.

O fato de a arena das políticas econômicas regionais do Brasil ter sido ocupada, quase que exclusivamente, pelo Executivo e seus braços empresariais/operacionais tem raízes profundas na história da política externa brasileira. A contrapartida desta hipertrofia do Executivo é, além da baixa participação da sociedade civil organizada, a situação de quase marginalidade em que ficou o Legislativo até os anos 90, quando o assunto era política externa. Este quadro só começa a mudar, e mesmo assim de forma discreta, à medida que a agenda de negociações comerciais ganhou peso no debate político doméstico dos anos 90, atraindo a atenção do Legislativo.

Na década de 90, o Congresso fez sentir sua presença nessa área de forma negativa, através da não ratificação dos quase vinte acordos bilaterais de proteção de investimentos assinados pelo Brasil no período. Mais além disso, a questão continuou a receber muito pouca atenção do Legislativo: acordos assinados no âmbito do Mercosul, tais como o Protocolo de Comércio de Serviços, permaneceram vários anos no Congresso aguardando ratificação.

Ainda que a estratégia brasileira para a região tenha adquirido um foco essencialmente político nos anos 00, o Congresso como ator político pouco participou da concepção e gestão desta nova agenda – produto essencialmente do pequeno "núcleo de poder" montado em torno do Presidente Lula. Mes-

mo os setores políticos favoráveis ao Mercosul pós-liberal e à integração sul-americana não foram capazes de tornar presentes na agenda do Congresso uma agenda positiva relacionada a estes temas.

Na década, os "quinze minutos de fama" do Congresso Nacional no campo das relações de comércio e investimentos com os vizinhos foram vividos durante o período em que se discutiu e votou no Senado Federal o acesso da Venezuela ao Mercosul em entre 2007 e 2009. A oposição e mesmo alguns membros da base de sustentação do governo, inclusive o Presidente do Senado, bloquearam a aprovação do Protocolo de Adesão invocando os traços autoritários do Governo Chavez e as dificuldades de obter compromissos da Venezuela com os requisitos de incorporação das regras e compromissos de liberalização negociados entre os quatro membros fundadores do bloco. De forma curiosa, mas não surpreendente, os representantes do Executivo e os parlamentares favoráveis à entrada da Venezuela argumentaram com as vantagens comerciais que esta incorporação traria para os empresários brasileiros, em termos de acesso ao mercado venezuelano. O Protocolo terminou por ser aprovado em dezembro de 2009, após um esforço concentrado de membros do governo, por uma margem bastante apertada (35 votos favoráveis e 27 contrários).

3.2. Os atores da sociedade civil

Os atores privados tiveram historicamente um papel secundário na formulação da estratégia econômica regional do Brasil, ganhando algum poder de influência nos anos 90, quando a agenda de comércio e investimentos do Mercosul (e das negociações com países desenvolvidos) adquire razoável auto-

nomia em relação aos condicionantes domésticos históricos da política econômica externa.

Na região, especificamente, durante o período de substituição de importações e até meados dos anos 1980, a principal (e quase única) instância de participação do setor empresarial brasileiro na agenda econômica regional do país eram as negociações bilaterais de liberalização comercial no âmbito da ALALC e, em seguida, da ALADI. No caso dos acordos negociados com a Argentina até 1986, o nível de consulta governamental com o setor privado era praticamente zero. A mesma atitude isolacionista da parte do governo pode ser vista nas negociações da Ata de Buenos Aires em 1990 e do Tratado de Assunção em 1991, os tratados fundadores do Mercosul. Para o governo Collor, a liberalização comercial (unilateral e sub-regional) era o principal eixo de política industrial e, na medida em que não era favorecida pelos grupos e interesses nacionais, teria de ser implementada independentemente e até mesmo contra as pretensões desses grupos.

Após os movimentos de recomposição dos canais domésticos de diálogo entre o governo e os setores empresariais, concretizados – ainda no Governo Collor - através da criação das Câmaras Setoriais, os temas do Mercosul foram incluídos na agenda da indústria. A interação entre o setor empresarial e o governo quanto aos temas de integração se fortaleceu nos Subgrupos Técnicos e no decorrer do processo de negociação da Tarifa Externa Comum, quando as consultas público-privadas se intensificaram. Como se comentou, a Tarifa Externa Comum que resultou das negociações do Mercosul traduziu claramente as preferências brasileiras em termos de estrutura de proteção da produção doméstica.

Com o crescimento das exportações brasileiras para o Mercosul nos anos 90, concentrado em produtos manufatura-

dos, diversos setores da indústria – também beneficiados pela proteção garantida pela TEC – adotaram postura favorável ao bloco, embora tal postura não se desdobre em pressões para o aprofundamento da União Aduaneira ou para a adoção, pelo Mercosul, de uma agenda de comércio e investimentos consistente e ambiciosa. De maneira geral, a eliminação de barreiras ao comércio intrabloco, aliada à vigência de uma TEC "à la brasileira" satisfaz ao setor industrial, que se junta ao governo na resistência à negociação de temas como o disciplinamento de incentivos e subsídios aos investimentos e em temas característicos de processos de integração profunda.

Vale lembrar que os principais setores industriais envolvidos com os temas da integração sub-regional - e com a agenda de negociação do bloco com outros países da região - são *import-competing,* essencialmente preocupados com a manutenção de seu *market share* doméstico. Os setores exportadores do *agribusiness* sempre tiveram pouquíssimo interesse na agenda sub-regional e regional, uma vez que suas exportações estiveram dirigidas aos espaços extrarregionais (países desenvolvidos e Ásia).

Na primeira década do século XXI, a influência do setor industrial na formulação das políticas para a região (e a sub-região) refluiu, em um cenário marcado pela paralisia do Mercosul e pela subordinação da estratégia econômica regional a critérios e preocupações políticas que remetem a fatores tão diversos quanto a lógica de alianças regionais do PT e a agenda de compensação de assimetrias entre os países da região[9].

9 Agenda cujos resultados ficaram muito aquém da sua ambição e cuja priorização na região teve como principal efeito legitimar o bloqueio dos processos de integração sub-regionais dos anos 90 em nome de objetivos de justiça e de distribuição de custos e benefícios entre os países.

Assim, as duas iniciativas econômicas mais relevantes da política regional do Brasil na primeira década do século (o fortalecimento do FOCEM e os acordos comerciais com os países andinos) foram decididas e implementadas a partir do pequeno "núcleo de poder" responsável pela política externa nos Governos Lula. Delas, o setor empresarial não participou e em relação a elas nem sequer foi consultado, o que não deixa de surpreender no caso da negociação dos acordos comerciais com os andinos.

Mas a primeira década do século foi também, como já se mostrou aqui, um período de revalorização do multilateralismo, projeção global do Brasil nas instâncias de negociação econômica internacional e consolidação de setores competitivos agroindustriais e da indústria de mineração,– cujos interesses na área de comércio e de investimentos são nitidamente ofensivos. Disseminou-se então, em meados da década, entre setores empresariais e formadores de opinião, a percepção de crescente distância econômica e de projeção entre o Brasil e seus vizinhos, especialmente a Argentina. A disposição para, neste quadro, condicionar opões e posicionamentos brasileiros na esfera internacional às restrições derivadas de compromissos regionais se reduziu significativamente entre atores privados e segmentos do setor público.

No entanto, essas percepções e o humor delas decorrentes tampouco se cristalizaram ou foram capazes de evoluir para a formação de uma coalizão "globalista". Esta dificuldade reflete o fato de que os setores com interesses ofensivos descobriram o "eldorado asiático" e vivem um período de *boom* de preços, tornando absolutamente secundário em sua agenda a negociação de acordos comerciais com os países desenvolvidos – seu maior objetivo na área de comércio nos anos 90. Mas ela também remete à deterioração da situação econômica internacional a par-

tir de 2008 e a seus impactos sobre os esforços multilaterais de cooperação e negociação na área comercial.

Nos anos 00, a influência do setor industrial na política regional adaptou-se às circunstâncias. O setor se fez presente quase que exclusivamente na agenda de contenciosos comerciais bilaterais com a Argentina, pressionando o Governo no sentido de obter a eliminação de barreiras não tarifárias e eventualmente demandando algum tipo de retaliação. No final da década, a situação difícil vivida pelo setor manufatureiro e suas exportações – e a constatação da importância que, neste contexto, adquire o mercado argentino para a indústria brasileira – parece ter levado o setor a buscar algum tipo de convivência com as restrições argentinas.

Enquanto o setor industrial perdia relevância na formação de visões e posições brasileiras no Mercosul e não lograva pesar na definição da estratégia do país para a região como um todo, outro setor empresarial aumentava notavelmente sua carteira de negócios e seu poder de influência na política regional do Brasil: as grandes empresas do setor de engenharia e construção (as chamadas "grandes empreiteiras" de capital nacional).

A compatibilidade entre a lógica de funcionamento deste tipo de negócios – em que os atores governamentais têm papel central como clientes – e a prioridade conferida pelos Governos Lula às relações políticas intergovernamentais entre os países da região já foi ressaltada na seção anterior. As empreiteiras tornaram-se então de certa forma o braço econômico da estratégia regional dos governos petistas, com forte apoio financeiro do BNDES e um escopo geográfico de atuação que, na América Latina, vai além do espaço sul-americano para incluir países da América Central e do Caribe. Na montagem de sua rede de alianças políticas na região, o governo de Lula frequentemente

ofereceu financiamentos do BNDES para obras a serem executadas pelas empreiteiras brasileiras, em não raras vezes associadas a empresas locais.

Nos últimos anos, em função do aumento dos investimentos brasileiros nos países da região, representantes de associações empresariais e de algumas grandes empresas vêm, com muita prudência para não ferir suscetibilidades governamentais no Brasil ou nos vizinhos, manifestando preocupação com a deterioração do ambiente regulatório e com a crescente incerteza política em alguns destes países. As expropriações de empresas estrangeiras na Venezuela e na Argentina estão certamente na origem destas preocupações, que não foram incorporadas formalmente como tal pela política regional do Brasil.

Os demais atores sociais no Brasil têm papel ainda menor do que o do setor industrial na formulação das políticas econômicas regionais do Brasil e das visões que as sustentam e legitimam. Dentre estes atores, as centrais sindicais de trabalhadores tiveram alguma atuação, no âmbito do Mercosul, sobretudo nos anos 90. Entre as confederações sindicais, a CUT é a entidade mais bem-sucedida quanto à inclusão de questões internacionais, especialmente as relacionadas a negociações comerciais, em sua agenda.

Na realidade, os temas de comércio e integração internacional foram introduzidos na agenda dos líderes da CUT em meados dos anos 1990, por meio de discussões sobre a postura da organização quanto ao Mercosul e sobre a inclusão de uma "cláusula social" nos acordos internacionais de comércio – um debate empurrado por sindicatos de trabalhadores de países desenvolvidos nos foros sindicais.

Pouco a pouco, as confederações sindicais brasileiras tentaram influenciar o curso do processo de integração por meio

do fortalecimento de sua interação com a burocracia de Estado e da identificação de convergências com os setores industriais e agrícolas brasileiros voltados para o mercado interno e com as pequenas e médias empresas. As negociações da Tarifa Externa Comum e os frequentes conflitos comerciais entre os países do Mercosul ampliaram as divergências entre as confederações sindicais dos vários países e afetaram o peso das coalizões sub-regionais (de classe) *vis-à-vis* as coalizões nacionais pluriclassistas baseadas nas políticas protecionistas e "desenvolvimentistas" (Vigevani, 1998).

No nível sub-regional, os sindicatos conseguiram aprovar no Fórum Consultivo Econômico Social - FCES a Declaração Sócio-Laboral do Mercosul e tiveram algum êxito ao participarem das negociações para a criação de um Regime Automotivo Comum na sub-região.

A primazia que adquiriram, na agenda comercial do Brasil, as negociações da ALCA e com a União Europeia, na segunda metade dos anos 90, e, em seguida, a crise do projeto sub-regional fizeram com que, na virada do século, o Mercosul perdesse importância na agenda sindical, repetindo um processo que também ocorreu no setor empresarial. A CUT se alinha ao Governo Lula na crítica do "Mercosul comercial" e liberal e nos esforços para empurrar uma agenda de complementação produtiva, continua participando do Fórum Consultivo Econômico-Social do bloco, mas sua relevância como ator autônomo e com agenda própria, que já era limitada nos anos 90, reduz-se ainda mais. Além disso, a rigor, temas regionais – ou seja, sul-americanos e não apenas próprios do Mercosul – nunca fizeram parte da agenda econômica das centrais sindicais.

4. Conclusão: jogo de condicionantes e jogo de atores

A perspectiva de longo prazo aqui adotada para descrever e analisar o jogo de condicionantes e atores que conformam a política econômica regional do Brasil e, em especial, sua agenda de comércio e investimentos, põe em evidência o peso dos condicionantes domésticos e, entre estes, a resiliência daqueles fatores herdados do período de substituição de importações. É notável o papel que desempenha, em todo o período – com maior intensidade antes de 1990 e depois de 2010 – o componente defensivo, na esfera externa, do projeto "industrialista", apoiado em vasta coalizão de interesses privados e preferências públicas de política.

Em alguns momentos, evoluções estruturais no plano econômico ou inflexões nas preferências de política testaram a resistência deste condicionante apenas para que este acabasse por confirmar a sua força.

No que se refere à agenda de comércio e investimentos do Brasil na região, este condicionante atuou como fator restritivo ao aprofundamento da integração sub-regional e iniciativas voltadas para aumentar importações de outros países da região. Ele se manifesta e se legitima como "soberanismo econômico", o que é facilitado pela assimetria de tamanho e poder econômico existente entre o Brasil e seus vizinhos.

Neste sentido, embora o aumento dos fluxos de comércio e investimentos entre o Brasil e seus vizinhos tenha gerado interesses públicos e privados favoráveis a iniciativas mais ousadas do Brasil nesta área, estes tiveram em geral fôlego curto e não foram suficientes para alterar a trajetória da política regional brasileira para estes temas.

Da mesma forma, a emergência da China como parceiro comercial de primeira ordem dos países sul-americanos e seus impactos sobre a competitividade das exportações brasileiras para os países na região não foram capazes de produzir uma reação estratégica por parte do Governo brasileiro. Os produtos industriais brasileiros vêm perdendo espaço para concorrentes asiáticos nos países da América do Sul e este risco é agravado pela negociação de acordos comerciais entre alguns países da região com países asiáticos. Tais fatos não foram capazes de mais do que levantar preocupações entre atores públicos e privados, a exceção a estas reações ficando por conta de alguns investimentos brasileiros em setores intensivos em recursos naturais – iniciativas que se podem vincular, ao menos em parte, à competição com a China pelo acesso a tais recursos na região.

Na prática, a adesão do Governo brasileiro à crítica à "integração liberal" dos anos 90, sem reverter a abertura associada àquele período, esvaziou drasticamente a agenda de comércio e investimentos do país na região. Esta agenda evoluiu hoje através de uma trajetória que combina entendimentos bilaterais governo-governo com a promoção dos interesses de grandes grupos do setor de construção e engenharia. A agenda de regras e de institucionalização das relações de comércio e investimentos inexiste na estratégia atual do Governo brasileiro.

É certo que o projeto sub-regional de integração (Mercosul) e iniciativas empresariais de exportação e de investimentos intra-regionais geraram interesses econômicos na região como um mercado. Também é inquestionável que sindicatos e organizações da sociedade civil veem a integração sul-americana e as instituições políticas regionais criadas sob impulsão do Brasil sob uma ótica positiva.

No entanto, estes incentivos econômicos e preferências políticas nunca foram capazes de gerar inflexões mais profundas e duradouras na matriz de política regional do Brasil. Mais do que para qualquer país da região, aplica-se ao Brasil a caracterização do regionalismo sul-americano oferecida por Merke (2010): “um processo híbrido que tanto aparece como um espaço subótimo em que são poucos os atores que desejam sepultá-lo, mas também são poucos os atores que desejam aperfeiçoá-lo”.

Referências bibliográficas:

BNDES (2011) - Área de comércio exterior – Apresentação em Power Point de Luis Antonio Dantas, no Seminário África na Agenda Econômica do Brasil, organizado pelo CINDES e CEBRI, no Rio de Janeiro, em 22 de novembro.

CEPAL (2005) – *Foreign Direct Invest in Latin America and the Caribbean*.

Hurrell, A. (2009) – *Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes,* in Hurrell, A., Soares de Lima, M.R., Hisrst, M., MacFarlane, N., Narlikar, A. e Foot, R. – *Os BRICs e a ordem global*, Série Entenda o mundo, FGV de Bolso, FGV Editora.

Soares de Lima, M. R. (2005) – *Aspiração internacional e política externa*. In Revista Brasileira de Comércio Exterior n. 82, janeiro/março.

ANEXO

Matriz de condicionantes e atores da agenda de comércio e investimentos do Brasil para a região

	Condicionantes domésticos	Condicionantes externos ou ambientais	Estratégia regional: relevância relativa	Estratégia regional: foco	Atores públicos relevantes	Atores privados relevantes	
						Empresariais	Trabalhadores
Industrialização protecionista	Agenda de substituição de importações / projeto industrial autônomo	Recorrência de crises cambiais	Baixa	Comércio / Acordos setoriais limitados (ALALC/ ALADI)	MRE	Associações setoriais (negociações ALALC e ALADI)	
Anos 90	Reformas liberais pragmáticas, balizadas por preocupações com setor industrial Setores que competem com importações mantêm hegemonia nas políticas comerciais e industriais	Fim da Guerra Fria Globalização Regionalismo aberto	Média (Mercosul)	Comércio (principalmente) e investimentos, no modelo de regionalismo aberto	MRE, MDIC Petrobrás	CNI, FIESP, Associações setoriais	CUT
Governos Lula	Prioridade industrial permanece, mas emergência de setores competitivos (agro e mineração) Projeção internacional do Brasil: multilateralismo em alta em Brasília Aumenta a distância econômica entre Brasil e parceiros na região	Ambiente pós-liberal na AL e no mundo Mudanças na política e agenda de políticas Fim da convergência liberal entre países da região Crise dos projetos de integração dos anos 90 na AS	Média	Político, em âmbito sulamericano Interlocução econômica bilateral, em detrimento do Mercosul	Presidência da República e sua Assessoria, MRE, BNDES, Petrobrás	Grandes empresas do setor de engenharia e construção	
Governo Dilma	Preocupação com desindustrialização Ativismo em política industrial e comercial	Crise internacional. Emergência e concorrência da China (inclusive no mercado brasileiro)	Baixa	Político, em âmbito sulamericano	MRE, BNDES	Grandes empresas do setor de engenharia e construção	

Capítulo III

Energia Elétrica - aproveitamento de complementaridades entre países da América do Sul

Jerson Kelman e Sinval Zaidan Gama

Possibilidades de cooperação energética na América do Sul são apresentadas e analisadas. Algumas já realizadas e bem sucedidas. Outras nem tanto. O propósito é extrair lições sobre o que pode e o que não pode ser alcançado em termos de cooperação energética. O ponto de partida é o reconhecimento que a existência de uma oportunidade técnica de cooperação é condição necessária, mas não suficiente, para que a cooperação efetivamente ocorra. A suficiência depende da mobilização de lideranças regionais com suficiente capital diplomático para materializar uma visão comum de como alcançar resultados em que todos ganham.

Introdução

Os planejadores do uso das riquezas naturais costumam examinar as alternativas técnica e economicamente viáveis para assegurar segurança e economia no atendimento das necessidades energéticas de um país ou de um conjunto de países, sem considerar as limitações políticas ou de soberania nacional. Nesse exercício teórico, consideram diferentes fontes energéticas que se ligam aos mercados consumidores por redes, tanto as elétricas quanto os oleodutos e gasodutos. Tem-se a expectativa que, se os benefícios forem significativos, será possível achar uma maneira de flexibilizar as barreiras políticas e de induzir países vizinhos a cooperar na instalação de projetos que beneficiam a todos.

Se a América do Sul fosse um único país, teria suficientes recursos para não depender energeticamente do resto do mundo. Todavia, como esses recursos têm variados custos de extração e não se distribuem uniformemente no continente, a auto suficiência continental dependeria da construção de alguns projetos que, embora tecnicamente viáveis, hoje não teriam viabilidade econômica. Por outro lado, a simulação de país único serve para identificar diversos outros projetos também tecnicamente viáveis que trariam imediato benefício aos países envolvidos. São projetos que não saem do papel devido às limitações políticas, regulatórias e de "capital diplomático" do conjunto de países do continente.

Nesse texto se examinam algumas possibilidades de cooperação energética. Algumas já realizadas e bem sucedidas. Outras nem tanto. O propósito é extrair lições sobre o que pode e o que não pode ser alcançado em termos de cooperação energética. O ponto de partida é o reconhecimento que a existência de

uma oportunidade técnica de cooperação é condição necessária mas não suficiente para que a cooperação efetivamente ocorra. A suficiência depende da mobilização de lideranças regionais com suficiente capital diplomático para materializar uma visão comum de como alcançar resultados em que todos ganham.

Quando o recurso energético se localiza na fronteira entre dois ou mais países

A necessidade de cooperação é bastante óbvia quando o recurso natural é de propriedade comum a dois países. É o caso do potencial hidráulico de um rio fronteiriço. Itaipu, por exemplo, que durante muito tempo foi a maior usina hidroelétrica do mundo, localiza-se no rio Paraná no trecho da divisa entre o Brasil e o Paraguai. Teria sido tecnicamente possível construir outra usina num trecho mais a montante, em território exclusivamente brasileiro. Todavia, nessa hipótese haveria menor capacidade de produção de energia e se teria deixado escapar a oportunidade de colocar em prática a política que busca, na medida do possível, o desenvolvimento equilibrado entre países vizinhos.

No caso de Itaipu, a cooperação entre os dois países foi formalizada por um tratado que atribuiu exclusivamente ao Brasil a responsabilidade de financiar a usina, mas que dividiu a energia gerada meio a meio entre os dois países. Para que não haja dúvida quanto a isso, metade dos geradores produz energia em 60 Hz, que é o padrão de frequência utilizado no Brasil, e metade em 50 Hz, que é o padrão paraguaio. O tratado estabelece ainda que a porção paraguaia da energia que não seja necessária ao próprio Paraguai só pode ser vendida ao Brasil, para a Eletrobrás, que por sua vez a revende para as distribui-

doras de eletricidade brasileiras[1]. A receita de Itaipu serve para pagar o relativamente pequeno custo operacional e os royalties ao Tesouro dos dois países pela utilização do recurso binacional (potencial hidráulico). Até 2023, serve também para amortizar a dívida com o Tesouro brasileiro. Depois de 2023, o custo de energia de Itaipu poderá baratear significativamente, tanto para os consumidores localizados no Brasil, quanto no Paraguai.

Esse sucesso de cooperação não foi replicado no caso da usina de Yaciretá, localizada no mesmo rio Paraná, a jusante da usina de Itaipu, no trecho de fronteira entre Argentina e Paraguai. Analogamente à Itaipu, coube ao Tesouro argentino arcar com os custos de construção. Só que a usina levou muito tempo para ser construída e os juros se acumularam antes da entrada em operação. O resultado é que hoje a usina é impagável. Isto é, o valor presente do fluxo de receitas projetado para a usina é insuficiente para pagar o débito com o Tesouro argentino. Na prática, Yacerità tornou-se uma usina sem possibilidade de gerar ganhos para o Paraguai , que aliás não tem demanda própria para a energia que lá será gerada[2]. Nessa circunstância, o Governo Paraguaio mostra reduzido interesse em remanejar a população da área a ser alagada, o que faz com que a usina não possa operar à plena capacidade[3].

1 Durante o Governo Lula o Tratado de Itaipu foi emendado para permitir aumentar o valor anual dessa energia de US$120 milhões para US$ 360 milhões. Para os consumidores brasileiros, isso significou um acréscimo no custo de geração de energia da ordem de 1% (sem considerar o custo de transporte da energia, os encargos e os tributos). Já para o Paraguai, isso significou um reforço do orçamento governamental da ordem de 10%. Aparentemente o acúmulo de "capital diplomático" foi o que motivou o Governo brasileiro a ceder à pressão paraguaia por essa mudança.

2 O Paraguai não tem demanda para consumir a parcela que lhe cabe da energia gerada em Itaipu, quanto mais o que for gerado por Yacerità e Itaipu juntas.

3 Yacerità produz cerca de 80% da energia que poderia produzir.

O caso Yacerità demonstra que é preciso que ambos os países tenham a perspectiva de ganho futuro ao longo da vida útil do empreendimento para que o aproveitamento de um recurso natural compartilhado seja bem sucedido. A lição foi aprendida e está sendo observada nas tratativas em curso para desenvolvimento de novos aproveitamentos no rio Paraná, entre Argentina e Brasil, e no rio Madeira, entre Bolívia e Brasil.

Quando o recurso energético de um país é compartilhado com os vizinhos

A situação é muito mais complexa quando se pretende que o recurso energético localizado no país A seja compartilhado com o país B. Por exemplo, constatou-se nos anos 90 que a fartura de gás natural da Argentina poderia ser utilizada para produzir energia elétrica para consumo no Brasil. Dois esquemas foram implementados. No primeiro, a eletricidade seria produzida na própria Argentina, em termoelétricas, e exportada para o Brasil. Para isso, uma empresa privada espanhola firmou contrato de compra de energia elétrica com gerador argentino, construiu as linhas de transmissão em alta tensão com capacidade de transmissão de até 2200 MW, e firmou na outra ponta, no Brasil, os contratos de venda de energia.

No segundo esquema, uma empresa privada norte-americana construiu uma usina termoelétrica no sul do Brasil (Uruguaiana) que deveria utilizar o gás argentino trazido por um gasoduto. Em ambos os casos, a cooperação entre Brasil e Argentina deveria se materializar a partir de contratos comerciais entre empresas baseadas nos dois países. Ou seja, não houve tratado ratificado pelos respectivos senados, ao contrário do que ocorreu no caso de Itaipu. A ausência de um tratado

foi muito relevante quando a Argentina enfrentou problemas econômicos e o investimento escasseou. O lado argentino do negócio passou a ter dificuldade em utilizar o gás natural para produzir eletricidade e, a partir de 2005 o governo argentino decidiu direcionar o escasso combustível para satisfazer às necessidades domésticas. Essa decisão não afetou apenas os brasileiros. Também os chilenos ficaram sem o gás exportado da Argentina e tiveram que enfrentar severa crise. Ao tomar essa decisão prejudicial aos consumidores brasileiros e chilenos, o Governo da Argentina soberanamente desprezou o conteúdo dos contratos entre empresas.

O episódio produz uma relevante lição: fluxos de energia entre países devem ser disciplinados não apenas por compromissos comerciais, mas também por tratados ratificados pelos respectivos congressos. Naturalmente, não satisfazem essa condição os tratados assinados por governos autocráticos, ao arrepio de controles democráticos. Podem até ter um verniz de legalidade, mas certamente não são legítimos. Podem ser futuramente questionados.

A eliminação do fluxo de eletricidade e de gás da Argentina para o Brasil contribuiu fortemente para o “sufoco” do início de 2008, quando o preço *spot* de energia elétrica disparou para mais de R$500/MWh e a probabilidade de algum déficit de eletricidade atingiu a preocupante marca de 20%. Depois dessa crise, as linhas de transmissão e o gasoduto ficaram ociosos. Hoje a interligação elétrica é usada principalmente para viabilizar o fluxo de energia em sentido oposto ao que havia sido originalmente concebido. Isto é, do Brasil para a Argentina, durante os invernos.

Interessante descrever como ocorreu essa reviravolta: quando o Governo argentino buscou ajuda do Governo brasi-

leiro para evitar o racionamento, pouco depois da experiência dramática de frustração do fluxo energético da Argentina para o Brasil, que quase causou racionamento no Brasil, houve compreensível hesitação do lado brasileiro. De forma recíproca ao comportamento argentino, não se admitia que água armazenada nos reservatórios brasileiros fosse utilizada para atender o interesse argentino, causando diminuição do estoque dos reservatórios, aumento do preço *spot* e da probabilidade de racionamento no próprio Brasil. Num primeiro estágio, admitiu-se que apenas a energia gerada por usinas térmicas ociosas ou por hidroelétricas que estivessem vertendo poderia ser exportada. Num segundo estágio, depois de muitas negociações entre os dois países, passou-se a admitir o deplecionamento dos reservatórios brasileiros, desde que a Argentina devolvesse nos meses subsequentes a mesma quantidade de energia.

É possível e vantajoso tanto para o Brasil quanto para a Argentina evoluir para um terceiro estágio de cooperação, embora ainda inferior ao originalmente planejado. Como as linhas de transmissão já foram construídas, faz todo o sentido estabelecer fluxo energético se o preço do MWh no destino for maior do que na origem. É o princípio básico do comércio. Dessa forma, o projeto originalmente concebido para exportação de energia firme da Argentina para o Brasil se transformaria num projeto que preservaria os ganhos econômicos para ambos os países, sem que o país circunstancialmente exportador comprometesse a sua segurança energética.

Depois da crise do gás na Argentina, a usina termoelétrica de Uruguaiana e seu gasoduto ficaram anos sem funcionar; e continuam sem expectativa de funcionamento regular. Porém, na crise de janeiro de 2013, quando os reservatórios das hidroelétricas brasileiras ficaram novamente com pouco estoque e a

probabilidade de algum déficit de eletricidade subiu novamente, os dois países chegaram a um acordo que permitiu o funcionamento da usina por alguns meses, com a condição que o Brasil se responsabilizasse pelo custo da injeção de gás natural liquefeito – GNL, trazido de Trinidad-Tobago, nos gasodutos argentinos, para repor a quantidade de gás utilizado na usina de Uruguaiana.

Recentemente o Peru e o Brasil assinaram um tratado para estudar a eventual construção do aproveitamento hidroelétrico de Inambari (2500 MW). Os estudos iniciais indicam que a maior parte da energia produzida na usina poderia ser exportada para o Brasil, pelo menos durante os primeiros anos de funcionamento da usina. Para o Brasil se apresentava uma segunda vantagem: o reservatório de Inambari aumentaria a energia firme[4] das usinas localizadas a jusante, Jirau e Santo Antônio, já em território brasileiro.

E qual seria a vantagem dos peruanos? Primeiro, o maciço investimento de empresas privadas (empresas instaladas no Peru com capital brasileiro), no aproveitamento de um recurso natural peruano que de outra maneira permaneceria improdutivo por muitos anos. Segundo, a arrecadação de impostos associados à produção de energia elétrica durante toda a vida útil do empreendimento. Terceiro, o direcionamento da energia produzida em Inambari para o mercado peruano, na medida em que houver demanda.

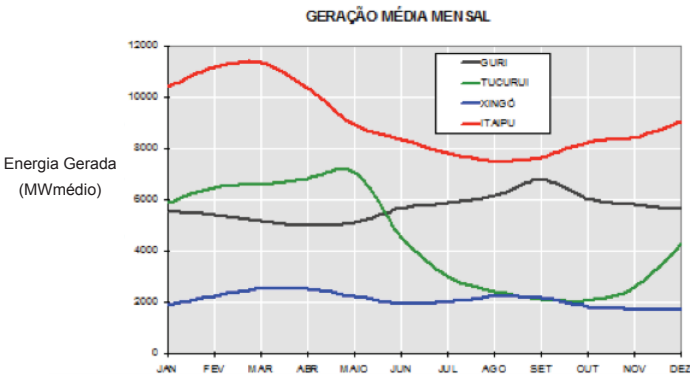
Inambari causará impactos socioambientais no Peru, não no Brasil, o que agrava a inescapável oposição de organi-

4 Energia firme é a quantidade de energia que uma usina hidroelétrica produz mesmo numa estiagem e que pode ser vendida com segurança num contrato de longo prazo. Depende da regularidade das vazões do rio e da existência ou não de reservatórios localizados a montante. Os reservatórios servem para guardar o excesso de água durante a época chuvosa para uso em futuros períodos secos.

zações ambientalistas. Assim, é condição *sine qua non* para seu desenvolvimento que seja assinado um tratado por ambos os países estipulando os acertos necessários e as regras de ação. Já se tornou consenso que a energia gerada em território peruano deve ser prioritariamente utilizada para atender às necessidades peruanas, exportando o excedente. Nesse sentido, também se estudam outras alternativas. Dentre elas, o escalonamento da construção para disponibilizar toda energia para o Peru, associado à exportação da energia eventualmente excedente para o Chile. Assunto que será retomado mais à frente.

O comentário sobre Inambari aplica um princípio geral: não é sustentável qualquer acordo que suponha que o país A vai exportar energia para o país B se essa energia fizer falta em A. Assim, na fase de planejamento é preciso destinar prioritariamente o uso dos recursos energéticos para utilização interna, com exportação dos excedentes. Porém, isso não significa que numa situação de carência energética o país exportador deva agir abruptamente, sem negociar uma transição com o país importador. Mais do que isso, quando o problema é examinado conjuntamente, às vezes com envolvimentos de outros países, é possível encontrar soluções engenhosas, que não seriam possíveis se o problema fosse tratado isoladamente. O caso de exportação de pequena quantidade de energia elétrica produzida na usina de Guri, na Venezuela, para atendimento da quase totalidade da demanda do estado brasileiro de Roraima, na Amazônia, é um bom exemplo disso. A cooperação é bem sucedida há mais de uma década, apesar da ocorrência de algumas crises associadas a baixas vazões afluentes a Guri, que foram bem resolvidas por meio de competentes negociações.

O que a cooperação energética pode propiciar aos países da América do Sul?

O relato de alguns casos de insucessos não significa que os autores desacreditam da possibilidade de uma cooperação energética mais intensa entre países do continente. Ao contrário, o intuito é aprender com a História, não repetir os erros e fazer melhor no futuro. Há grande potencial de situações ganha-ganha na utilização cooperada dos recursos naturais da região devido à diversidade de recursos e de padrões de consumo. Por exemplo, há importantes centros consumidores cuja demanda máxima de eletricidade é defasada em três horas, devido à diferença de fusos horários; em alguns países o consumo mais intenso ocorre no inverno, por conta da calefação, em outros no verão, por conta da refrigeração; regiões atingidas por secas, que causam diminuição da produção de hidroeletricidade, podem ser socorridas por energia gerada em outras bacias hidrográficas, graças à diversidade hidrológica, como já ocorre no Brasil. Como exemplo, a figura abaixo mostra a diversidade hidrológica entre as bacias hidrográficas do Brasil e da Venezuela.

Fonte: Eletrobrás

A possibilidade de maior integração da América do Sul sempre esteve na pauta das discussões diplomáticas entre os países no campo de investigação da busca de oportunidades para investimentos das empresas privadas. Talvez a "ligação" Atlântico – Pacífico seja a mais emblemática porque permitiria aos países atlânticos melhores condições de competir nos mercados asiáticos e da costa oeste dos EUA e, vice-versa, aos países pacíficos melhor acesso aos mercados europeu e da costa leste dos EUA.

No campo energético, existe um conjunto de entidades governamentais dedicadas à "causa" da integração (OLADE, ALADE, CEPAL, IIRSA, BID, CAF) e, também, organizações não governamentais, como a CIER e WEC. No âmbito dos colegiados de países (Mercosul, Comunidade Andina de Nações, UNASUL) se promovem diversos estudos, projetos e debates sobre o assunto. Em particular, existe um Conselho Ministerial de Energia funcionando na UNASUL e se cogita da elaboração de um Tratado Energético Sul-Americano.

Como mostra o quadro abaixo, há países da América do Sul em que menos de 80% da população é atendida com energia elétrica. Ou seja, em pleno século XXI há ainda relevantes bolsões onde a eletricidade ainda não chegou.

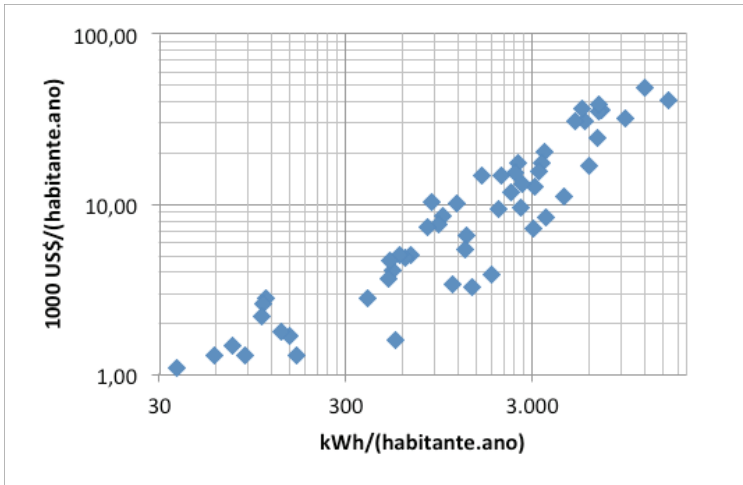
País	População total (mil)	População Atendida (mil)	% população Atendida	Residencias Total (mil)	Residencias Atendidas (mil)	% Residencias Atendidas
Argentina	40.134	s/d	s/d	s/d	11.724	95,0
Bolivia	10.225	7.646	74,8	2.502	1.871	74,8
Brasil	193.934	190.575	98,3	57.037	56.140	98,4
Chile	16.970	s/d	s/d	5.133	4.928	96,0
Colombia	44.460	38.620	86,9	10.571	9.559	90,4
Equador	13.627	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
Paraguai	6.396	6.266	98,0	1.204	1.180	98,0
Peru	29.132	22.443	77,0	7.996	5.917	74,0
Uruguai	3.345	3.271	97,8	1.392	1.361	97,8
Venezuela	28.584	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fonte: CIER – dados 2009

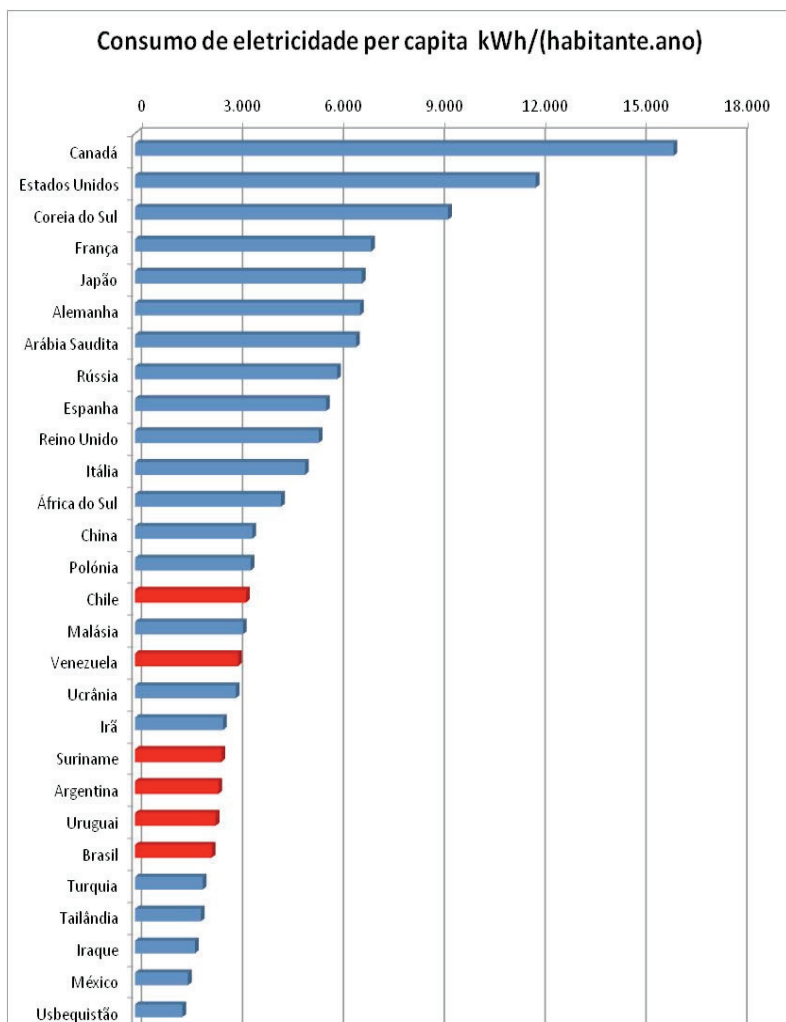
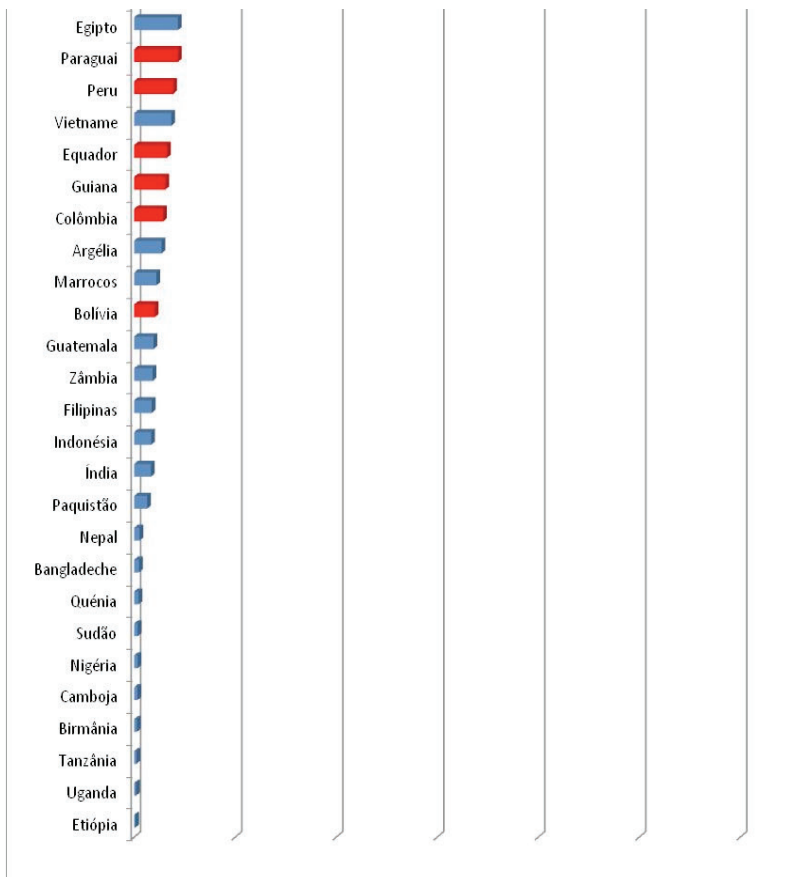
Naturalmente, os países que mais utilizam a energia elétrica em atividades econômicas tendem a crescer mais. A tabela abaixo mostra o consumo das diferentes categorias em GWh por ano. A última coluna foi acrescentada aos dados originais, produzido pelo CIER, supondo que apenas o consumo não residencial tem efeito econômico. Observa-se que sob essa hipótese o Chile é o país que mais se destaca no uso da eletricidade como insumo de processo produtivo, seguido do Brasil e Peru.

País	Consumo Residencial (GWh)	Consumo Industrial (GWh)	Consumo Comercial (GWh)	Outros (GWh)	Total	Atividade Econômica
Argentina	31.626	32.087	18.026	10.337	92.076	66%
Bolivia	1.754	1.863	869	380	4.866	64%
Brasil	100.638	199.505	65.981	54.520	420.644	76%
Chile	8.901	33.400	6.386	1.994	50.681	82%
Colombia	19.076	14.205	9.384	3.694	46.359	59%
Equador	4.687	3.994	2.581	1.958	13.220	65%
Paraguai	2.692	1.517	1.218	1.036	6.463	58%
Peru	6.645	14.943	4.815	684	27.087	75%
Uruguai	2.946	1.751	1.528	1.019	7.244	59%
Venezuela	25.691	ND	ND	ND	61.096	58%

Fonte: CIER – dados 2009

É bem conhecida a relação entre consumo de eletricidade per capita e renda per capita, como demonstra o gráfico abaixo, confeccionado em escala bi-logarítmica para a união de dois conjuntos: (a) os países mais populosos do mundo (mais de 25 milhões de habitantes); (b) todos os países da América do Sul, independentemente da população.

A figura abaixo compara o consumo per capita do mesmo conjunto de países utilizados na confecção do gráfico acima.

Como o consumo per capita da América do Sul é de apenas 2048 kWh/habitante.ano, o que equivale a 75% da média mundial de 2720 kWh/habitante.ano, ainda há muito o que fazer para disponibilizar mais energia para mais gente na América do Sul. Não se deve usar os "campeões" de consumo per capita de eletricidade (no gráfico acima, Canadá e EUA) como paradigmas para países da América do Sul porque o exagerado padrão de consumo é ambientalmente insustentável e embute desperdício. Por outro lado, também não é razoável impor limites ao uso dos recursos naturais da América do Sul para produção de energia elétrica - em particular a construção de usinas hidroelétricas - como fazem muitas ONGs nacionais e internacionais. Elas argumentam de que não seria necessário produzir mais energia na região. Bastaria utilizá-la melhor. De fato, como os ricos dos países da América do Sul desperdiçam

energia elétrica de forma análoga aos consumidores dos países desenvolvidos, ainda há muito a fazer para incrementar o uso eficiente. Porém, isso não significa que a conservação de eletricidade por si só será capaz de acelerar o desenvolvimento. Também é preciso aumentar a produção e, consequentemente, o consumo per capita.

Seleção de países com mais de 25 milhões de habitantes + países da América do Sul
Dados originais retirados de http://www.indexmundi.com/

Na reunião da ONU Rio + 20 foram assumidos compromissos para avançar no provimento de maior quantidade de energia em países carentes, inclusive com criação da *Sustainable Energy For All* - uma entidade com participação de governos e da iniciativa privada, que tem o objetivo de assegurar acesso universal à eletricidade, aumentar a eficiência energética e aumentar a participação de energias renováveis. Na América do Sul há muito a ganhar para consecução dessas metas se for

possível avançar na criação de um ambiente cooperativo entre os países.

Há casos em que se observa o vertimento de água nos reservatórios de um país e, do outro lado da fronteira, o país vizinho tendo que racionar energia elétrica ou tendo que gerá-la por meio da queima de combustíveis fósseis. Se fosse possível estabelecer uma melhor cooperação, a economia seria da ordem de US$ 1 bilhão por ano[5]. Essa expectativa é confirmada pela experiência brasileira de operação integrada do parque hidrotérmico, tomando partido da diversidade hidrológica das bacias hidrográficas. Esses benefícios, atualmente colhidos apenas internamente no Brasil, poderiam ser expandidos, principalmente para aproveitar a diversidade dos regimes hidrológicos das bacias da Venezuela, Colômbia, Guiana e Suriname, em relação às bacias hidrográficas do Brasil, Argentina e Paraguai. E, também, a diversidade do período de degelo das cordilheiras com a época de vazões altas da maioria dos rios da parte sul do continente.

O incremento da integração energética resultaria em benefícios quantificáveis em quatro vertentes: (i) economia de combustível; (ii) redução de emissões de carbono; (ii) segurança no atendimento e (iv) minimização do custo. O mesmo estudo do CIER mostrou que é possível adotar esquemas de interconexão elétrica que respeitem as políticas de cada país, não dependam de adaptações regulatórias profundas nos mercados internos dos países envolvidos na cooperação e que maximizem os benefícios para os consumidores, desde que se respeitem os seguintes princípios:

5 "Transacciones de energía entre los sistemas de las comunidad Andina, América Central y Cono Sur – Factibilidad de su Integración" (Proyecto CIER 15)

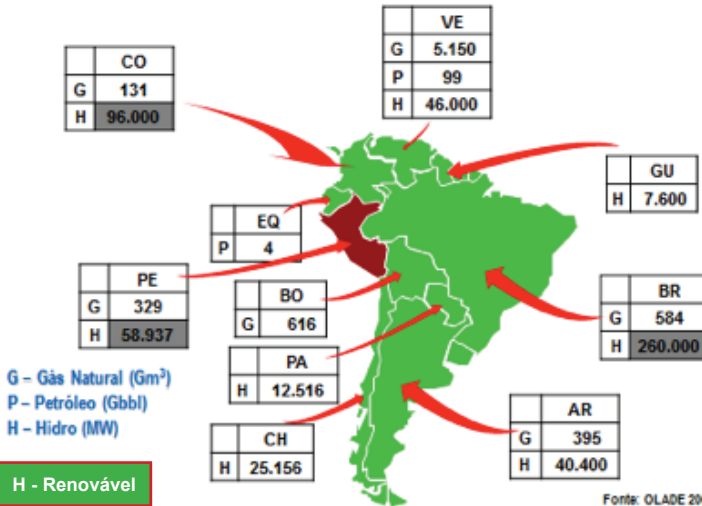
1. *Autonomía de cada país* – Las interconexiones no requieren un esquema regulatorio único, y sí reglas claras de formación de precios y manejo de la seguridad operativa.
2. *Respaldo institucional* – Los acuerdos de interconexión deben siempre estar respaldados por un Tratado entre los países involucrados.
3. *Seguridad operativa* – Cada país debe decidir de manera autónoma sus criterios de seguridad para la exportación de energía. En caso de dificultades de suministro, la prioridad debe ser para el suministro local (esto es, se puede reducir la exportación), a excepción de los contratos *firmes* de exportación. En estos casos, los mismos deben reducirse en la misma proporción de las acciones locales. En otras palabras, si hay un racionamiento de 5% de la demanda en el país, los contratos firmes deberían ser reducidos en 5%.
4. *Formación de precios para el intercambio* – Cada país debe ofertar, a cada etapa, una curva de *disposición a exportar* (precio por cantidad) y otra *curva de disposición a importar*. Estas curvas pueden ser *diferentes*, pues un país puede tener políticas internas de subsidios a los precios de combustible, u otros esquemas locales, que no deben ser "exportados". Además, la energía máxima ofertada en la curva de exportación refleja las políticas de seguridad operativa mencionadas en el ítem anterior.

A constituição de uma espécie de condomínio continental resultaria no uso otimizado dos recursos naturais, com a consequente criação de riqueza e mais fácil universalização do

atendimento. Para isso, seria necessário satisfazer quatro condições, os quatro "R", que serão na sequência detalhados:

- Recursos Naturais
- Regras (regulamentos, tratados, acordos)
- Redes (infraestrutura de transmissão)
- Recursos Financeiros (atratividade para o investimento)

Recursos Naturais

A figura abaixo apresenta uma síntese dos principais potenciais energéticos (não apenas elétrico), conforme estudos realizado pela OLADE.

Fonte: Estudos Eletrobrás baseados nos dados da OLADE 2007

Quando se foca no potencial hidroelétrico (tabela abaixo), o que se nota é que na maioria dos países é baixo o percentual do potencial tecnicamente explorável que efetivamente foi

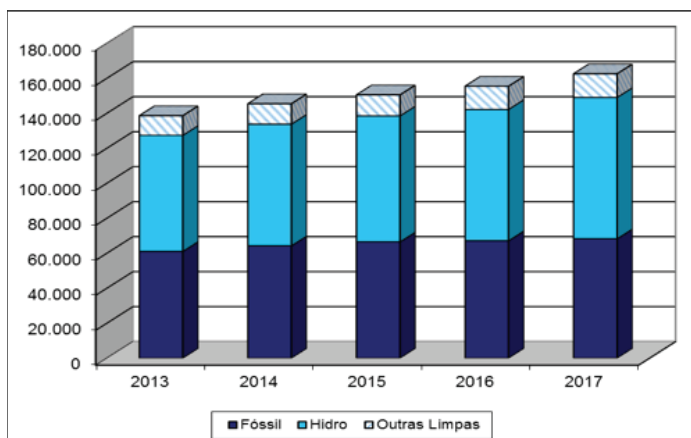
desenvolvido. O Peru e a Bolívia sequer desenvolveram 10% de seu potencial!

	Potencial (GW)		**Potencial Desenvolvido (%)**	
	Capacidade teórica total	Capacidade tecnicamente explorável	Capacidade teórica total	Capacidade tecnicamente explorável
Argentina	40.4	14.8	24.4	66.4
Bolívia	20.3	14.4	2.4	3.4
Brasil*	260.0	180.0	28.2	40.8
Chile	25.9	18.5	18.9	26.5
Colômbia	114.2	22.8	7.9	39.3
Equador	19.1	15.3	9.4	11.8
Paraguai	14.8	12.1	54.6	67.0
Peru	180.0	45.1	1.8	7.1
Uruguai	3.7	1.1	28,7	100.0
Venezuela	36.5	28.1	40.0	52.0
Outros	11.0	4.5	3.2	7.9
Total	726.1	356.7	17.5	35.7

Fonte: World Energy Council (2007), PNE 2030

Há um conjunto de países com significativo potencial hidráulico ainda a ser aproveitado: Brasil, Venezuela, Colômbia, Peru e Argentina. Deste grupo a Colômbia e Peru têm demanda interna bastante inferior à disponibilidade de recursos. São vocacionados para a exportação. Ao contrário, Brasil, Venezuela e Argentina têm demanda interna superior à disponibilidade. São vocacionados para importação. Dentre os países sem potencial significativo de recursos, alguns poderiam ser exportadores porque a disponibilidade é maior do que necessidade: Suriname, Guiana, Paraguai e Bolívia. No campo oposto, são vocacionados para a importação a Guiana Francesa, Uruguai, e Chile.

Infelizmente, essas possíveis complementaridades no uso do potencial hidráulico não são atualmente consideradas nos planos oficiais dos países da América do Sul. Ao contrário, o

que se observa nos documentos disponibilizados é a permanência, e até mesmo o aumento, da utilização de combustível fóssil para a produção de energia elétrica (figura abaixo, energia medida em MWmed). Como se sabe, a energia hidroelétrica contribui muitíssimo menos para o efeito estufa e é em geral menos custosa do que a energia termoelétrica, gerada a partir da queima de combustíveis fósseis.

Fonte : (Proyecto CIER 15)

Regras

A decisão de investir em infraestrutura energética (linhas de transmissão, usinas geradoras de energia elétrica, gasodutos ou poços de exploração de gás e petróleo) é irreversível. Se ocorrer qualquer divergência entre o empreendedor e o governo hospedeiro, não será possível transportar a infraestrutura para outro país. A recuperação do capital investido se dá ao longo de muitos anos e é preciso confiança de parte a parte. Qualquer desacordo pode levar a grandes prejuízos. Como é impossível prever em cláusulas contratuais tudo o que pode ocorrer ao lon-

go de décadas de convivência com o governo, sob diferentes administrações, é preciso que existam regras claras e instituições públicas capazes de decidir sobre temas não previstos em contrato. Instituições que atuem com sabedoria e isenção visando a satisfação não apenas dos interesses circunstanciais do país, mas também dos estratégicos.

Um país que desrespeite esses princípios - por exemplo proceda à desapropriação injustificada de alguma infraestrutura construída pela iniciativa privada - aumentará a percepção de risco e diminuirá a quantidade de empreendedores interessados em fazer novos investimentos num ambiente considerado hostil. Com a diminuição da concorrência entre empreendedores, aumenta a taxa interna de retorno para os mais ousados. A longo prazo, o ritmo de desenvolvimento econômico e de criação de empregos do país hospedeiro arrefece.

A América do Sul é uma região ainda em amadurecimento quando os assuntos são regras, tanto no estabelecimento delas quanto no seu cumprimento. Com a exceção do Chile, e talvez da Colômbia, prevalece na região uma ideologia hostil à iniciativa privada. Frequentemente ela é tratada com desconfiança, como se o lucro decorresse de alguma atividade ilícita. Nesse ambiente, inúmeras formas de controle são exercidas pelos governos sobre a iniciativa privada, o que eleva o custo do empreendedorismo, tanto pela proliferação de regras burocráticas de difícil cumprimento quanto pela consequente corrupção.

Isto se aplica aos ambientes político, econômico, social e, também, ao setor energético. Porém, os países se encontram em diferentes estágios de evolução. Alguns têm um arcabouço legal estabelecido e tradição de fazer com que as regras sejam respeitadas. Infelizmente não é a maioria. Pertencem a esse grupo Chile, Colômbia, Brasil, Peru e Uruguai. Outro grupo

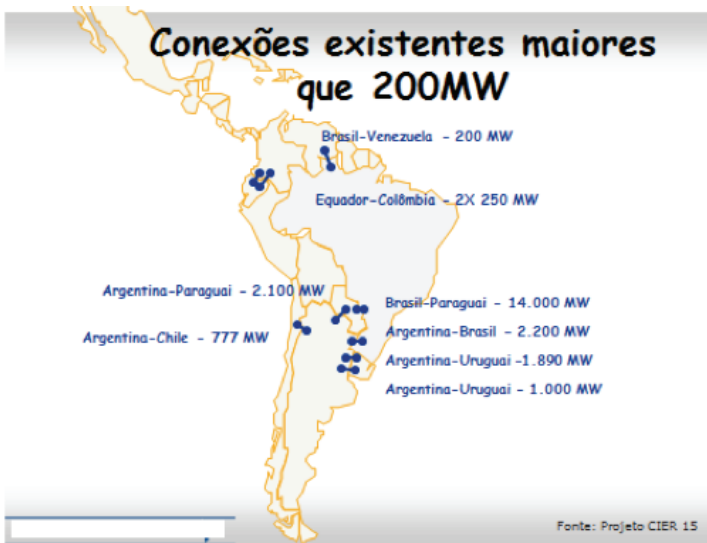
ainda está no estágio de contínua modificação das regras, adaptando-as continuamente às necessidades circunstanciais do governo. Estão nesse grupo a Argentina, Paraguai, Equador, Bolívia e Venezuela. Há países que sequer estabeleceram um conjunto mínimo de regras para o setor energético. É o caso de Guiana e Suriname. O estabelecimento de regras possíveis de serem estabelecidas e com chance de serem cumpridas é o desafio maior da região.

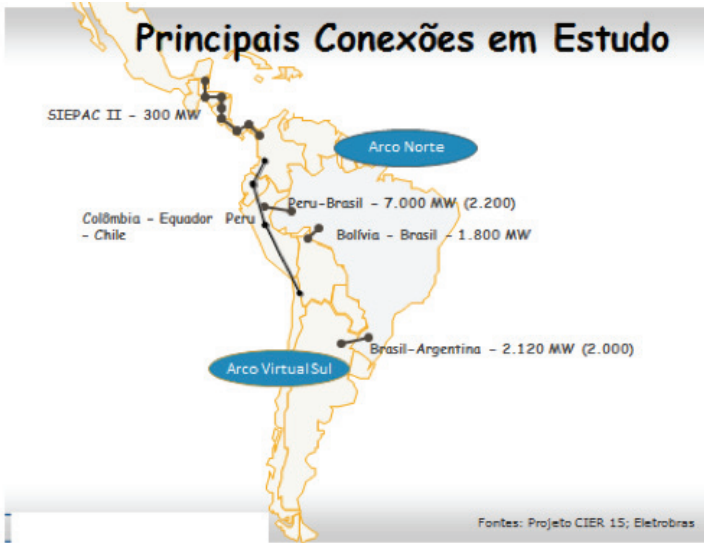
É necessário conhecer e aceitar as diferenças existentes e buscar aperfeiçoar os interesses dos países encontrando mecanismos em que todos se beneficiem. Olhando a experiência mundial neste setor verifica-se que não há necessidade de harmonização regulatória, e sim estabelecer mecanismo para prevenção do abuso do poder de mercado, estabelecer fóruns de soluções de conflitos em condições normais e de crise, além de estruturar mecanismo de proteção ao risco. Só haverá avanço com o estabelecimento de "confiança" entre os envolvidos através de regras justas acordadas.

Neste ambiente os possíveis conflitos entre os diferentes interessados: Agente-Agente, Agente-Estado e Estado-Estado, é preciso estabelecer previamente o mecanismo de solução de controvérsias. Pode ser, por exemplo, arbitragem ou mediação. A complexidade dos potenciais conflitos depende do grau de integração energética dos países. O mais comum é que seja uma simples interconexão, cuja funcionalidade se decide em cada caso específico. Conceitualmente, porém, pode se tratar de uma integração plena entre os mercados, sendo os recursos energéticos utilizados como se pertencessem a um único país. A integração plena é por enquanto um conceito teórico porque, embora pressuponha um ganho econômico no longo prazo para todos os países envolvidos, admite que haja circunstâncias em

que algum país saia momentaneamente prejudicado. Entre os dois extremos - simples interconexão e integração plena - há a alternativa dos despachos coordenados, que é uma forma de colaboração que só se admite o compartilhamento dos recursos energéticos quando o resultado for circunstancialmente favorável para todos os países envolvidos.

Redes

A América do Sul já é provida de conexões relevantes, como se vê na figura abaixo.

Adicionalmente, encontra-se em final de construção a interligação Brasil – Uruguai em 500 kV, que possibilitará uma integração plena entre os dois países, caso esse seja o desejo dos respectivos governos. Há também estudos sendo feitos para o aproveitamento sinérgico dos recursos energéticos dos países

da região Andina, do Brasil e Argentina, Brasil e Peru, Brasil e Bolívia, o Arco Norte e o Arco Virtual Sul. A figura abaixo mostra a localização desses estudos.

A Conexão Andina (Colômbia, Equador, Peru e Chile) vem sendo desenvolvida no âmbito governamental, com a mobilização de diferentes grupos de trabalho. Trata-se de um reforço para a cooperação elétrica entre países que já tem interligações estabelecidas de outras naturezas. O Arco Norte interliga a Guiana, Suriname e Guiana Francesa entre si e com a Venezuela, Brasil e países do Caribe. Trata-se de importante iniciativa para aumentar o relacionamento das três antigas colônias (inglesa, holandesa e francesa), ainda hoje fortemente conectadas às antigas metrópoles, com o resto da América do Sul. Tanto a Guiana quanto a Guiana Francesa são hoje atendidas a partir de centrais térmicas que queimam óleo combustível. Porém, a Guiana tem potencial hidroelétrico já inventariado significati-

vo, que poderia ser utilizado na exportação de energia elétrica sem comprometer o atendimento do mercado local, agora e nas próximas décadas. Não é o caso da Guiana Francesa, que deve se constituir em país importador de energia elétrica. O Suriname que já tem centrais hidroelétricas em operação tem também um relevante potencial hidráulico a desenvolver. O principal desafio da interligação é a frequência elétrica. Alguns países usam 60 Hz e outros 50 Hz.

O Arco Virtual Sul envolvendo o Peru, Chile, Argentina e Brasil tem o objetivo desafiador de alcançar múltiplos objetivos: (i) eliminar dificuldades hoje existentes de natureza ambiental que impedem o desenvolvimento de potencial hidroelétrico na região sul do Chile, (ii) viabilizar o desenvolvimento regional do sul do Peru com o suprimento de energia hidroelétrica limpa e renovável a baixo custo, (iii) substituir a geração térmica do norte do Chile poluente e de custo elevado e (iv) fortalecer o suprimento aos sistemas elétricos do Brasil e da Argentina. Neste estudo, uma central hidroelétrica de grande porte seria construída no Peru (2.500 MW) para suprir as populações do sul do Peru e o excedente seria exportado para o norte do Chile. Uma outra usina hidroelétrica de porte semelhante (2.500 MW) seria construída para atender o sul do Chile e exportar o excedente para a Argentina. Centrais de grande porte seriam construídas na fronteira Brasil-Argentina (2.500 MW) para atender ambos os mercados e uma linha de transmissão seria construída ligando o Brasil e o Peru. Com esse arranjo, não seria necessária a linha de transmissão ligando a geração no sul do Chile à capital Santiago, que é fortemente objetada pelos ambientalistas, uma vez que a geração do sul do Chile seria principalmente destinada ao sistema argentino, que lhe é vizinho. As cargas do norte do Chile seriam parcialmente aten-

didas pela geração no sul do Peru. A geração na fronteira Brasil – Argentina serviria ao mercado dos dois países e se conectaria com sistema interligado do Brasil. E, por meio dele, ao sistema peruano na região amazônica. O arco assim fechado traria um "*hedge*" natural de segurança para todos os países por ele alcançados.

Recursos Financeiros

Como em qualquer empreendimento, a disponibilidade de recursos financeiros para a implantação de infraestrutura para incremento da cooperação energética regional depende da percepção de risco dos empreendedores e financiadores vis à vis a rentabilidade esperada. A América do Sul possui um conjunto de empreendimentos com grande probabilidade de viabilidade econômica e financeira, desde que se estabeleça um conjunto de regras que sejam percebidas pelos potenciais investidores como justas e estáveis. Alguns países como a Colômbia, Chile, Uruguai, Brasil e Peru avançaram mais nesse campo e têm capturado boa parte dos investimentos da iniciativa privada. Outros países, como o Equador, Bolívia e Argentina, necessitam aduzir o suporte governamental para viabilizá-los. De uma maneira geral, se observa que não faltam recursos financeiros quando os projetos são bem concebidos e o ambiente de negócios não é hostil.

Conclusões

A América do Sul é uma região de grande potencial para investimentos em infraestrutura devido à riqueza dos recursos naturais, taxas elevadas de crescimento econômico e necessi-

dade tanto de criação de empregos quanto de redução das desigualdades sociais. Nesse contexto, destacam-se os projetos energéticos supranacionais que, se bem avaliados nos aspectos ambiental e social, tendem a aumentar o grau de eficiência e sustentabilidade da matriz energética continental. Para viabilizá-los, é preciso que haja vontade dos governos em compartilhar uma visão integrada regional que desperte o interesse das empresas, tanto as privadas quanto as estatais.

A maior ou menor atratividade de projetos de cooperação depende dos quatro «R» dos países participantes. A tabela a seguir apresenta uma visão qualitativa dos autores sobre a atratividade dos países da América do Sul (1 = baixa, 2 = média; 3 = alta).

País	Existência de Recursos naturais	Capacidade de elaborar e cumprir regras	Existência de Redes ou facilidade de construção	Atratividade para recursos Financeiros
Argentina	3	1	2	2
Bolívia	3	1	2	1
Brasil	3	3	3	3
Chile	2	3	1	3
Colômbia	3	3	3	3
Equador	2	1	2	2
Guiana	2	2	3	2
Guiana Francesa	1	3	2	3
Paraguai	1	1	1	1
Peru	3	3	3	3
Suriname	2	2	2	2
Uruguai	1	3	2	3
Venezuela	3	1	2	1

Capítulo IV

Da IIRSA ao COSIPLAN: Desafios da Integração Física da América do Sul

José Tavares de Araujo Jr

Este trabalho[1] analisa os fundamentos econômicos da *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana* (IIRSA), seu desempenho na última década, a participação do Brasil neste empreendimento, e os obstáculos à realização das metas anunciadas na reunião de Brasília em agosto de 2000. A discussão se concentra em três questões principais: [a] a tensão entre os compromissos firmados no âmbito regional e as prioridades domésticas de cada país; [b] a heterogeneidade dos mar-

1 Ao preparar este trabalho, contei com o auxílio de várias pessoas que me forneceram dados sobre a evolução da IIRSA na última década. Sou particularmente grato a Antônio José Ferreira Simões, Ernesto Carrara, João Mendes Pereira, Nelson Siffert Filho e Wagner Cardoso. Agradeço também aos comentários de Eduardo Augusto Guimarães e Sandra Polónia Rios à versão inicial do texto. Os argumentos aqui apresentados são, evidentemente, da exclusiva responsabilidade do autor.

cos regulatórios vigentes na área de infraestrutura; [c] as deficiências dos atuais mecanismos regionais de cooperação econômica. Com base numa breve descrição do papel cumprido pelo *Asian Development Bank* (ADB) na modernização da infraestrutura de transportes dos países asiáticos no passado recente, o trabalho mostra que as providências requeridas para assegurar a implantação da IIRSA não são triviais, mas plenamente exequíveis.

1. Introdução

No contexto das comemorações dos 500 anos do descobrimento do país, o governo brasileiro promoveu o primeiro encontro dos presidentes dos 12 países da América do Sul, realizado em Brasília em agosto de 2000, onde foram discutidos os principais temas de interesse comum da região. Um dos resultados daquele evento foi o lançamento da *Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sulamericana* (IIRSA), que introduziu uma abordagem inovadora para lidar com os desafios da integração econômica do continente. Em contraste com a fragilidade conceitual que havia marcado os projetos de integração acordados entre estes países durante a segunda metade do século passado, a IIRSA foi formulada a partir de uma fonte inquestionável de crescimento de longo prazo, que é a geração de economias de aglomeração, conforme mostraram alguns textos clássicos da teoria econômica, como Marshall (1920), Perroux (1955) e Krugman (1991).

Os empreendimentos da IIRSA foram selecionados com base no conceito de eixos de integração, que consiste em agregar grupos de projetos com as seguintes características: [a] adequação dos projetos aos ecossistemas de cada região; [b] impactos

transnacionais; [c] complementaridade entre os investimentos, que em cada eixo estão organizados em torno de um determinado número de projetos âncora; [d] sinergias resultantes da interação direta e indireta entre os eixos; [e] geração de oportunidades de emprego e renda para os habitantes locais. Estes critérios levaram à definição de dez eixos de integração que formam atualmente uma carteira com mais de 500 projetos, representando um investimento total da ordem de 100 bilhões de dólares.

Os princípios anunciados na reunião de Brasília foram reiterados diversas vezes pelos governos da região nos anos seguintes. Em dezembro de 2004, durante a reunião de Cuzco, os presidentes aprovaram a *Agenda de Implementação Consensual 2005–2010* (AIC), que selecionou 31 projetos prioritários a serem concluídos até o final daquela década, no valor total de U$14 bilhões. A agenda incluiu: 21 projetos relativos a pontes e rodovias; três passagens de fronteira; duas ferrovias (anel ferroviário de São Paulo e a rota Los Andes-Mendoza); dois projetos na área de comunicações (serviços postais e acordos de *roaming* entre operadoras de telefonia celular); um porto fluvial no Equador; a recuperação da navegabilidade do rio Meta, que banha os territórios de Colômbia e Venezuela; e a construção de um gasoduto no noroeste da Argentina.

Em maio de 2008, foi criada a *União de Nações Sulamericanas* (UNASUL), cujo tratado constitutivo inclui entre seus objetivos específicos *"o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis"* (Art. 3). Para respaldar esta meta, foi instituído, em agosto de 2009, o *Conselho Sulamericano de Infraestrutura e Planejamento* (COSIPLAN), que incorporou, através de seu Foro Técnico, as funções da IIRSA.

Embora a maioria dos projetos da AIC não tenha sido concluída no prazo previsto, o COSIPLAN anunciou, em novembro de 2011, uma nova lista de empreendimentos, que foi denominada de *Agenda de Projetos Prioritários de Integração* (API). Além de promover algumas mudanças de nomenclatura,[2] a API corrigiu certas deficiências da AIC e redefiniu os prazos de vários projetos, anteriormente previstos para 2010.

O objetivo deste trabalho é mostrar que, a despeito de diferenças pontuais, os obstáculos à implantação da API são essencialmente idênticos àqueles que retardaram a conclusão da AIC. A seção 2 comenta o desempenho da AIC e descreve as principais características da API. A seção 3 se concentra nos projetos em que o Brasil participa e discute a articulação destes projetos com outros empreendimentos em curso no país na área de infraestrutura. A seção 4 aborda as dificuldades de caráter normativo, usando como ilustração o setor de transporte aéreo. A seção 5 destaca o papel dos mecanismos de cooperação regional. Por fim, a seção 6 resume as conclusões do texto.

2. A transformação da AIC em API

Os 31 projetos aprovados pelos presidentes em dezembro de 2004 foram selecionados de acordo com quatro critérios principais: [a] empreendimentos com forte apoio político interno nos países envolvidos, e que contassem com a participação da área econômico-financeira dos governos, a fim de assegurar a prioridade estratégica dos investimentos; [b] preferencialmente, deveriam ser projetos âncora, ou vinculados a projetos âncora, com grande impacto e visibilidade; [c] projetos com ní-

2 Por exemplo, os antigos projetos *âncora* agora são denominados de *estruturantes*, mas sua função estratégica no interior de cada eixo de integração permaneceu inalterada.

vel avançado de preparação e com boas perspectivas de financiamento e execução no curto prazo; [d] projetos bem avaliados pelos Grupos Técnicos Executivos da IIRSA em cada eixo de integração (IIRSA, 2010, p. 21).

Em síntese, ao definir a AIC, o principal objetivo dos governos foi o de escolher projetos que, com base nas informações disponíveis naquele momento, poderiam ser concluídos até 2010. Embora aquela agenda tenha implicado uma redução drástica do escopo original da IIRSA, ela teve o mérito de oferecer uma solução transitória para lidar com a complexidade das metas anunciadas na reunião de Brasília. Diante do elevado número de projetos identificados nos anos anteriores que só seriam exequíveis no longo prazo, e da extensa lista de acordos de integração não cumpridos na América Latina durante o século passado, a decisão tomada na reunião de Cuzco pode ser interpretada como uma atitude pragmática que visava fortalecer a credibilidade da IIRSA.

Apesar dos cuidados tomados na seleção dos projetos, os resultados da AIC foram decepcionantes. Em julho de 2010, o estado da carteira era o seguinte: [I] dois projetos concluídos, no valor de U$ 22 milhões (duas pontes); [II] 19 projetos em execução, no valor de U$ 7,7 bilhões; [III] 10 projetos não iniciados, no valor de U$ 6,3 bilhões (IIRSA, 2011, p.109).[3] Entretanto, de acordo com a visão do Comitê de Coordenação Técnica da IIRSA, este desempenho pode ser considerado positivo:

> "*En suma, si se observa que el 61% de los proyectos de la Agenda se encuentran en ejecución comparado con el 32% que estaba en 2005 y 6,5% ya está concluido, se pone de manifiesto que la agenda de integración de*

3 Cabe notar que estes resultados são surpreendentes não apenas porque frustraram a expectativa de que todos os projetos da AIC seriam concluídos em 2010, mas também porque, segundo dados que eram disponíveis no site da IIRSA em agosto de 2009, 18 projetos, que representavam 80% dos investimentos totais da agenda, estariam com o cronograma em dia até junho do ano anterior (ver Tavares, 2009, p. 42).

> *los países, si bien con distinto ritmo según el caso, se está concretando. En este marco, la AIC ha permitido potenciar los avances ya logrados e impulsar la agenda de IIRSA en su conjunto. Su establecimiento, además de convertirla en un marco simbólico y político de una nueva etapa de la iniciativa con foco en la implementación, ha acelerado la obtención de resultados concretos en proyectos de alto impacto, que están convirtiendo en realidad la visión regional de integración física, económica, social y cultural del subcontinente suramericano.*" (IIRSA, 2011, p. 109)

Na ausência de uma reflexão sobre os fatores responsáveis pelo atraso dos cronogramas da AIC, o COSIPLAN definiu um novo conjunto de investimentos com base em critérios similares aos da agenda anterior, salvo algumas diferenças de linguagem. Assim, os projetos da API devem ter, em princípio, as seguintes características [a] ser prioritários nacionalmente, com orçamentos definidos, verbas alocadas em planos plurianuais, legislação aprovada, etc.; [b] contar com estudos de viabilidade ou, pelo menos, recursos aprovados para iniciar a execução dos mesmos; [c] consolidar redes de conectividade regional; [d] comportar ações complementares voltadas ao desenvolvimento sustentável do território (COSIPLAN, 2011, p. 18).

Um indicador da semelhança de critérios das duas agendas é o de que, dentre os projetos não concluídos da AIC, oito deles foram mantidos na API, agora chamados de estruturantes, e com novos cronogramas de execução. Como mostra a tabela 1, quase todos são investimentos pequenos, mas que irão mudar profundamente as condições de mobilidade das regiões onde estão localizados. Dois exemplos notáveis são os da rodovia Boa Vista– Georgetown, no extremo norte do território brasileiro, e a ponte internacional Jaguarão–Rio Branco, no extremo sul. No primeiro caso, a rodovia já existe, mas não é pavimen-

tada na maior parte do território guianense, numa extensão de 438 km entre as cidades de Lethem, na fronteira com o Brasil, e Linden, na vizinhança de Georgetown. A pavimentação deste trecho facilitará o transporte entre os estados do noroeste do Brasil e a costa do Caribe, com impactos evidentes sobre a qualidade de vida da região. A ponte Jaguarão–Rio Branco reduzirá em mais de 60 km o percurso entre Montevidéu e Porto Alegre, e desviará o trânsito da rota litorânea Chuí– Chuy, auxiliando a preservação ambiental daquela área.

Entretanto, a API se distingue da AIC em três aspectos importantes. Em primeiro lugar, o grau de articulação entre os projetos selecionados é bem maior na agenda atual, como ilustram os casos das rodovias Manaus–Caracas, Boa Vista–Georgetown, e Caracas–Bogotá– Quito, assim como a complementaridade logística entre o corredor ferroviário Paranaguá– Antofagasta e a hidrovia Paraguai–Paraná. Em segundo lugar, os projetos estruturantes foram divididos, quando necessário, em diversos projetos individuais. Esta providência irá facilitar o acompanhamento das obras por parte do COSIPLAN, e a divisão de atribuições entre os governos nos casos de investimentos envolvendo dois ou mais países. Assim, conforme registra a tabela 2, a API é formada por 31 projetos estruturantes, subdivididos em 88 projetos individuais, num valor total que no momento é de U$ 21 bilhões, mas que será revisto em breve porque os orçamentos de alguns projetos não foram ainda definidos.[4] Em terceiro lugar, a API corrigiu uma das falhas mais evidentes da AIC ao incluir na agenda de prioridades os projetos relativos à hidrovia Paraguai–Paraná,

4 Em novembro de 2011, quando a API foi lançada, o valor total dos investimentos foi estimado pelo COSIPLAN em U$ 13,6 bilhões. Entretanto, nos primeiros meses de 2012, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) realizou um minucioso levantamento dos 88 projetos individuais da API e concluiu, com base nos 82 projetos cujos orçamentos já estão disponíveis, que o valor total seria de U$ 21 bilhões. Por este motivo, os dados apresentados no presente trabalho são baseados no estudo da FIESP (2012).

cuja extensão abrange metade do território da América do Sul, e que foi um meio de transporte fundamental para a região entre o século XVI e a primeira metade do século XX (Zugaib, 2006). A revitalização desta hidrovia tem sido objeto de negociações governamentais desde a década de 1960, o que indica a relevância do papel que ela poderá voltar a exercer na região.

Tabela 1 - Projetos da AIC transferidos para a API

Eixo/Projeto	Países Envolvidos	U$ Milhões
Amazonas		
• Eixo Viário Paita – Tarapoto – Yurimaguas	PE	844,7
Andino		
• Centro de Atendimento de Fronteira Desaguadero	BO / PE	12,0
Capricórnio		
• Ponte Binacional Salvador Mazza – Yacuiba	AR / BO	36,0
Escudo Guianês		
• Rodovia Boa Vista – Georgetown	BR / GU	270,0
• Rodovias de Conexão entre Venezuela, Guiana e Suriname	GU / SU / VE	300,8
Interoceânico Central		
• Passo de Fronteira Infante Rivarola – Cañada Oruro	BO / PA	1,3
Mercosul–Chile		
• Gasoduto do Nordeste Argentino	AR / BO	1.000,0
• Ponte Internacional Jaguarão – Rio Branco	BR / UR	65,0
Total	9	2.529,8

Fonte: FIESP, 2012

Tabela 2 – Perfil Geográfico dos Projetos da API

Eixo	Países	Projetos Estruturantes	Projetos Individuais	U$ Bilhões
1. Amazonas	BR / PE /CO / EQ / VE	3	25	3,5
2. Andino	CO / EQ / VE / PE	5	11	3,7
3. Capricórnio	AR / BO / BR / CH / PA	5	18	3,5
4. Escudo Guianês	GU / SU / VE / BR	3	4	1,1
5. Hidrovia Paraguai–Paraná	AR / BO / BR / PA / UR	4	15	1,5
6. Interoceânico Central	BO / BR / PA	4	7	5,4
7. Mercosul–Chile	AR/ BO / BR / UR / CH	6	7	2,2
8. Peru–Brasil–Bolívia	PE / BO / BR	1	1	0,1
Total	12	31	88	21,0

Fonte: FIESP, 2012

A tabela 3 indica os prazos de conclusão dos projetos da API. Um detalhe curioso ali registrado é o de que um dos projetos já estava concluído quando a agenda foi montada, mas mesmo assim foi mantido na lista de investimentos prioritários. Trata-se de uma ferrovia de 906 km entre o porto chileno de Antofagasta e a estação de Socompa, na província argentina de Salta. Este é o trecho final do corredor ferroviário Paranaguá–Antofagasta, um projeto estruturante composto por 9 projetos individuais. A inclusão deste trecho na API talvez reflita a intenção dos governos em destacar a dimensão bioceânica do empreendimento e a forte complementaridade de seus projetos individuais. Entre os demais 87 projetos da agenda, 58 deverão estar concluídos até 2016 e 13 entre 2017 e 2019, sendo que 16 ainda não têm cronograma definido.

Dado que a maioria dos projetos da API é de pequeno porte, os prazos indicados na tabela 3 parecem realistas, sob a ótica da exequibilidade das obras civis. Entretanto, como veremos nas próximas seções, para que os cronogramas sejam cumpridos, é necessário que os governos estejam dispostos a enfrentar três tipos de obstáculos: [a] a articulação das obras da API com as demais prioridades nacionais; [b] a heterogeneidade dos marcos regulatórios nacionais; [c] as deficiências dos atuais mecanismos regionais de cooperação econômica.

Tabela 3 – Prazos de Conclusão dos Projetos da API

Eixo \ Prazo	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Sem data	Total
1. Amazonas	-	1	5	3	6	3	-	1	6	25
2. Andino	-	-	3	1	1	1	2	-	3	11
3. Capricórnio	-	1	1	1	8	-	-	3	3	17
4. Escudo Guianês	-	-	-	1	1	-	-	-	2	4
5. Hidrovia Paraguai–Paraná	-	-	4	7	1	-	1	-	2	15
6. Interoceânico Central	2	1	1	-	1	1	1	-	-	7
7. Mercosul–Chile	1	-	5	-	1	-	-	-	-	7
8. Peru–Brasil–Bolívia	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1
Total	3	3	19	13	20	5	4	4	16	87

Fonte: FIESP, 2012

3. A participação do Brasil na API

Conforme mostra a tabela 4, dos 88 projetos da API, o Brasil participa apenas de 17, com um orçamento total, segundo os dados disponíveis até o momento, de U$ 2,8 bilhões, que representam 13% dos gastos previstos na agenda. Esta participação é modesta sob qualquer ângulo que se observe. Corresponde a 2,6% das obras executadas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) entre janeiro de 2011 e julho de 2012, e a 2,1% dos recursos aplicados pelo BNDES no setor de infraestrutura entre 2005 e 2011, que foram de U$ 135,1 bilhões neste período, como indica o gráfico 1.

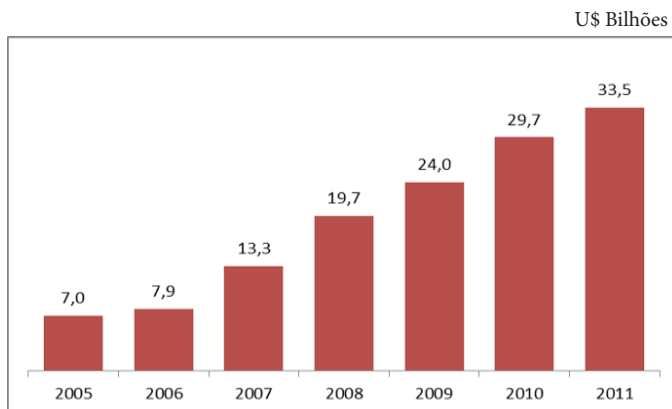
Entretanto, isto não significa que os projetos da API serão realizados com facilidade. Apesar dos méritos já apontados na seção anterior, esta agenda é composta exclusivamente de obras públicas que irão disputar recursos com outros projetos também relevantes, mas que estão amparados por demandas políticas e sociais que, com frequência, se revelam capazes de deslocar as prioridades do governo em relação à integração regional. De fato, este conflito entre políticas domésticas e compromissos externos tem sido a principal fonte do fracasso dos projetos de integração da América do Sul nos últimos 50 anos (Tavares, 2012).

Tabela 4 – Projetos em que o Brasil participa

Eixo/Projeto	U$ Milhões
Amazonas	
1. Melhoria da navegabilidade do rio Içá	8,0
Capricórnio	
2. Ferrovia Cascavel–Foz do Iguaçu	590,0
3. Ponte ferroviária Ciudad del Este–Foz do Iguaçu	70,0
4. Ferrovia Paranaguá–Cascavel	ND
5. Nova ponte Porto Presidente Franco–Porto Meira	80,0
Escudo Guianês	
6. Rodovia Boa Vista–Georgetown	270,0
7. Recuperação da rodovia Caracas–Manaus	480,0
Hidrovia Paraguai–Paraná	
8. Melhoria da navegabilidade do rio Paraguai entre Apa e Corumbá	35,0
9. Sistema de previsão de níveis do rio Paraguai entre Apa e Assunção	ND
10. Melhoria da navegabilidade do rio Tietê	900,0
11. Melhoria da navegabilidade do rio Alto Paraná	ND
Interoceânico Central	
12. Anel viário de Campo Grande	10,0
13. Área de controle integrado Puerto Suarez–Corumbá	2,0
Mercosul–Chile	
14. Ponte Jaguarão–Rio Branco	65,0
15. Transporte multimodal no sistema Lagoa Mirim e Lagoa dos Patos	100,0
16. Recuperação da ferrovia Rivera–Santana do Livramento–Cacequi	96,0
Peru–Brasil–Bolívia	
17. Ponte sobre o rio Madeira em Abunã	119,0
Total	2.825,0

Fonte: FIESP, 2012

Gráfico 1 – Desembolsos do BNDES no Setor de Infraestrutura

U$ Bilhões

Fonte: BNDES

Uma iniciativa que sob vários aspectos é complementar à API, mas que irá disputar recursos públicos com os projetos desta agenda é o *Programa Brasil Competitivo* que está sendo coordenado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI), cujo foco são investimentos em infraestrutura selecionados através de uma metodologia que envolve os seguintes procedimentos: [a] análise da distribuição espacial das principais cadeias produtivas de cada região, seus respectivos mercados no país e no exterior, e o crescimento previsto nos próximos dez anos; [b] levantamento dos meios de transporte usados atualmente, e identificação das alternativas logísticas de menor custo; [c] seleção dos investimentos em infraestrutura que irão permitir o crescimento da capacidade produtiva de forma eficiente.

Até o momento, esta metodologia já foi aplicada às regiões norte, nordeste e sul, e em seguida serão examinadas as

regiões centro-oeste e sudeste. Nas três primeiras regiões, foram identificados 205 projetos prioritários, num total de R$ 55,1 bilhões, vários dos quais são complementares aos projetos da API. Por exemplo, na região sul, três projetos rodoviários visam elevar a conectividade do porto de Paranaguá e, consequentemente, irão estimular a demanda por carga em determinados trechos do corredor ferroviário Paranaguá–Antofagasta. Impactos similares serão advindos de outros projetos, como os que visam melhorar as condições de transporte rodoviário entre São Paulo, Buenos Aires e Montevidéu, recuperar a navegabilidade do rio Paraguai, ampliar os terminais de carga da Lagoa Mirim, etc.

Contudo, cabe notar que a metodologia da CNI leva, necessariamente, à escolha de investimentos que visam atender a uma demanda elevada de carga no futuro imediato, ao contrário do que tende a ocorrer com os projetos da API. Enquanto que o primeiro critério procura eliminar os pontos de estrangulamento do sistema logístico vigente, o segundo pretende criar condições para a formação de economias de aglomeração que só irão demandar serviços de transporte alguns anos mais tarde. Ambos os critérios são relevantes do ponto de vista da política pública, mas sempre que o governo tiver que optar entre os dois tipos de projetos, tenderá a escolher o primeiro porque sua taxa de retorno é mais alta.

Outro desafio da API diz respeito ao transporte hidroviário, que entrou em declínio no Brasil a partir da década de 1950 devido a dois motivos: as prioridades conferidas por sucessivos governos ao transporte rodoviário e a construção de usinas hidrelétricas sem a cautela de preservar a navegabilidade dos rios. Em 2010, o Ministério dos Transportes (MT) lançou o Plano Nacional de Transporte Hidroviário (PNTH) que visa

reverter esta situação através da construção de 62 eclusas até 2026, e expandir, de forma sustentável, a oferta de transporte fluvial no país. Atualmente, a navegação comercial está restrita a cerca de 13 mil km de rios e lagoas. O PNTH pretende ampliar a navegabilidade para 40 mil km, e mudar o peso das hidrovias na matriz de transporte de carga, que no momento é de apenas 4%, em contraste com a parcela de 58% atendida pelo transporte rodoviário (www.transportes.gov.br).

Segundo o MT, o principal empecilho à execução do PNTH não é o montante de investimentos, que seriam da ordem de R$ 30 bilhões dispendidos ao longo de 15 anos, mas a conduta que vem sendo mantida pelas autoridades do setor elétrico há várias décadas, comportando-se como se fossem os únicos usuários dos recursos hídricos nacionais:

> *"[Um] obstáculo para o desenvolvimento da navegação interior no Brasil é o recorrente conflito para garantia do uso múltiplo dos recursos hídricos, em especial decorrentes da construção de empreendimentos hidrelétricos sem as obras de transposição desses barramentos. Apesar de considerar a implantação de usinas hidrelétricas como essencial para o desenvolvimento sustentável do país, é fundamental que a expansão hidrelétrica não inviabilize o desenvolvimento da navegação interior no Brasil."* (MT, 2010, pp. 6-7)

4. Obstáculos institucionais: o caso do setor aéreo

Na apresentação do estudo da FIESP (2012), o embaixador Antonio Patriota observa que "*o déficit de integração física na América do Sul persiste um desafio real. Tão surpreendente quanto a dificuldade de, ainda hoje, viajar, por via aérea, de Brasília diretamente a outras capitais sul-americanas é a ausência de ligações mais eficazes, por exemplo, entre os espaços andino*

e platino." No entanto, a API contém apenas um projeto no setor de transporte aéreo, no valor de U$ 20 milhões, a ser executado entre 2013 e 2017. Sua finalidade é ampliar o aeroporto internacional de Santa Cruz de la Sierra, na Bolívia, e transformá-lo num centro de distribuição de cargas e passageiros da América do Sul para o resto do mundo. Mas, para que isto ocorra, será necessária, além da ampliação do aeroporto, uma profunda reestruturação da malha aérea do continente.

Atualmente, o transporte aéreo na América do Sul é regulado por 40 acordos bilaterais com formatos similares, que definem as rotas aéreas, suas frequências, as empresas autorizadas a operá-las, as políticas tarifárias, e a reciprocidade de concessões entre os países signatários. Um estudo realizado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 2003, que está disponível no site da IIRSA (www.iirsa.org), mostra que naquele ano diversas rotas autorizadas não eram exploradas e outras estavam subutilizadas. Os acordos estabelecem 70 rotas com o seguinte perfil: [a] 40 rotas entre as principais cidades da região, que incluem as capitais (exceto Brasília) e Guayaquil, Rio de Janeiro, Santa Cruz de la Sierra e São Paulo; [b] 20 rotas entre as cidades principais e cidades secundárias; [c] 10 rotas entre cidades secundárias. Não obstante o número reduzido de rotas, que é evidentemente inadequado para a geografia do continente, esta malha aérea é subutilizada porque não foi desenhada para facilitar o tráfego na região, mas para conectar os voos que ligam as cidades do grupo [a] à Europa e os Estados Unidos.

A substituição destes acordos por um eventual tratado de céus abertos na América do Sul poderia alterar rapidamente o panorama econômico do continente, porque criaria condições para o surgimento de malhas regionais eficientes, estimularia a competição entre as empresas aéreas, e amplia-

ria as opções de transporte para os usuários. À semelhança das hidrovias, que são mais adequadas do que ferrovias e rodovias para transportar certos tipos de cargas, o avião vem se tornando insubstituível para o comércio internacional de uma gama crescente de produtos da fronteira tecnológica, como remédios, computadores e componentes eletrônicos, além de mercadorias frágeis ou perecíveis, como alimentos, bebidas, cosméticos, flores e perfumes.

Entretanto, um acordo multilateral deste tipo, similar àquele que atualmente vigora na União Europeia, só seria viável na América do Sul se fosse precedido por uma mudança nos marcos regulatórios nacionais que criasse, pelo menos nos principais países, órgãos capacitados a exercer funções equivalentes àquelas cumpridas pela Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) no Brasil. A evidência histórica ensina que este é um processo de longo prazo, frequentemente marcado por avanços e retrocessos, como bem ilustra o caso brasileiro. Aqui, a reforma durou 15 anos. Começou em 1991, quando as linhas gerais de um novo marco regulatório foram discutidas durante a V Conferência Nacional de Aviação Comercial, e só terminou em 2005, com a lei nº 11.182, que criou a ANAC (Tavares, 2007). Dentre os obstáculos à integração física da América do Sul, este é um dos mais relevantes.

5. O papel dos instrumentos de cooperação econômica regional

Um dos projetos da API que é de grande interesse para o Brasil é a rodovia Boa Vista–Georgetown, em virtude do contraste entre o baixo custo do investimento e a magnitude dos benefícios que trará aos estados do noroeste. Mas, conforme

notou o estudo da FIESP (2012), o governo da Guiana não tem capacidade endividamento para executar a obra: *"As diversas alternativas financeiras aventadas até agora, com esquemas tradicionais de financiamento, mostraram-se inviáveis."* (FIESP, 2012, p. 179)

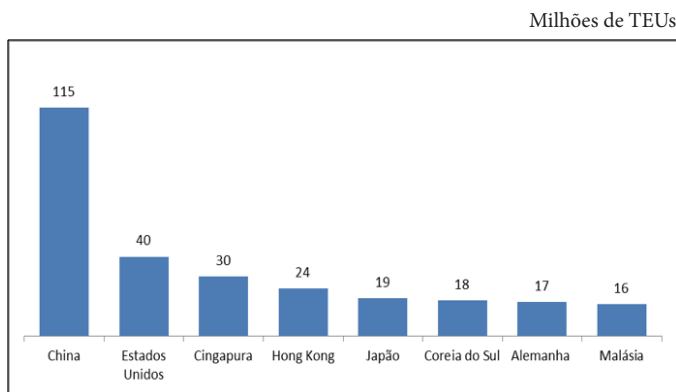
Para lidar com impasses deste tipo, o COSIPLAN anunciou, em novembro de 2011, por ocasião do lançamento da API, a criação de três grupos de trabalho, um dos quais sobre "Mecanismos de Financiamento e Garantias."[5] Uma providência que poderia auxiliar as discussões desse grupo seria a de examinar os instrumentos desenvolvidos pelo *Asian Development Bank* (ADB) nos últimos 20 anos. Ao contrário do BID, que se concentra no financiamento de projetos nacionais, o ADB tem se dedicado, desde a sua criação em 1966, à promoção da integração econômica dos países asiáticos, com foco na busca de soluções para dois tipos de problemas: [a] contornar as restrições fiscais das economias pequenas; [b] desenhar projetos que possibilitem a formação de parcerias público-privada (PPP).

O atual perfil de integração econômica dos países asiáticos pode ser descrito como uma rede de cadeias produtivas fragmentadas no âmbito da firma e integradas verticalmente no âmbito regional (Tavares, 2012). Nesta rede, seis economias operam como plataformas exportadoras de bens manufaturados parcialmente em países vizinhos: China, Cingapura, Coreia do Sul, Hong Kong, Japão e Malásia. Não por acaso, estes países estão entre os oito líderes mundiais na movimentação de contêineres, como mostra o gráfico 2.

5 Os outros dois grupos de trabalho tratarão de: [a] integração ferroviária sul-americana; [b] telecomunicações.

Gráfico 2 – Movimentação de Contêineres: Principais Países em 2008

Milhões de TEUs

Fonte: http://data.worldbank.org

Para que este processo de divisão regional do trabalho se tornasse viável, foi necessário, entre outros requisitos, que a infraestrutura de transportes dos países menores acompanhasse o ritmo de modernização das economias líderes. O ADB cumpriu um papel central na superação deste desafio através do apoio a um conjunto de iniciativas que se tornaram conhecidas como *corredores regionais*, conforme descreve o portal do banco sobre este tema (http://beta.adb.org/countries/gms/main). De fato, a ideia de corredor regional é equivalente à de eixo de integração, posto ambas estão orientadas pelo princípio de economias de aglomeração.

Como notou Srivastava (2011), o desenvolvimento de um corredor regional pode ser decomposto em cinco estágios caracterizados pelas seguintes questões: (i) infraestrutura de transporte; (ii) facilitação de comércio; (iii) logística; (iv) desenvolvimento urbano; (v) densidade econômica. Os estágios não são necessariamente sequenciais, e suas fronteiras tampou-

co são bem definidas. Contudo, as questões (iii) a (v) não podem ser enfrentadas adequadamente se as duas primeiras não estiverem minimamente resolvidas.

Existem atualmente diversos corredores regionais em operação, com distintos graus de superposição geográfica e estágios de desenvolvimento, como por exemplo: [a] o chamado triângulo do crescimento formado por Indonésia, Malásia e Tailândia; [b] Coreia do Sul – Japão, cujo eixo central é formado pelas transações entre Seul, Busan, Okinawa e Kyushu; [c] Hong Kong e Taiwan; [d] Guandong e Fujian, províncias do sul da China que lideram o crescimento de um corredor mais amplo, o da Grande Sub-região do Mekong, que inclui Birmânia, Camboja, Laos,Tailândia e Vietnam (http://beta.adb.org/countries/gms/main).

Embora o estágio de integração econômica dos países asiáticos seja muito mais avançado do que o da América do Sul, e os estilos de inserção internacional sejam radicalmente distintos, a experiência do ADB contém uma lição importante para o COSIPLAN. Uma das dificuldades que os governos enfrentam ao formular projetos comuns na área de infraestrutura é o de encontrar soluções que atendam aos interesses nacionais de todos os participantes do empreendimento. Conforme mostra o modelo de Krugman (1991), determinadas combinações entre economias de aglomeração e redução de custos de transporte tendem a promover o desenvolvimento de algumas regiões em detrimento de outras. Nas palavras de Carciofi (2008), isto implica "*un escenario de negociación compleja, donde rara vez los costos y beneficios son iguales para cada país, y donde los recursos económicos y políticos a disposición de cada parte también son asimétricos*." (p. 62) Os projetos apoiados pelo ADB revelam que a solução desta equação é factível, desde que suas variáveis sejam devidamente explicitadas.

6. Conclusão

Com exceção de dois projetos na área de energia (o gasoduto do nordeste argentino e a linha de transmissão Itaipu–Yacyereta), a API constitui um programa de transportes que visa aumentar a participação de ferrovias e hidrovias na malha logística da América do Sul. Independentemente de outros objetivos estratégicos, isto já seria suficiente para justificar o esforço de coordenação entre os governos. Como vimos, os montantes de investimentos requeridos são relativamente modestos e os benefícios são inequívocos. Além de corrigir distorções históricas da geografia econômica do continente, criaria condições para o surgimento de novos atores interessados na unificação dos mercados regionais, e redefiniria os fundamentos dos tratados de integração vigentes entre esses países.

Ao lado das questões discutidas neste trabalho, os cronogramas dos projetos da API poderão ser prejudicados por diversos outros fatores, como, por exemplo, licenciamento ambiental, dificuldades nos processos de licitação, atrasos na liberação de verbas, disputas judiciais advindas da desapropriação de áreas, e reassentamento de populações atingidas pelas obras. Uma das atribuições explícitas do COSIPLAN é cuidar da solução de tais problemas, que são usuais em qualquer ação governamental no setor de infraestrutura. Entretanto, o desempenho da API dificilmente será distinto daquele alcançado pela AIC se não forem superados os impasses abordados nas seções anteriores. As providencias requeridas não são triviais, mas plenamente exequíveis, conforme atesta a experiência dos países asiáticos nas últimas duas décadas.

Referências bibliográficas:

Carciofi, R. 2008. "*Cooperación y Provisión de Bienes Públicos Regionales: El Caso de IIRSA*", Integración y Comercio, no. 28, pp. 57-88, Buenos Aires.

COSIPLAN. 2011. Agenda de Projetos Prioritários de Integração, (www.iirsa.org).

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. 2012. 8 Eixos de Integração da Infraestrutura da América do Sul, São Paulo, (www.fiesp.com.br).

IIRSA. 2011. IIRSA 10 Años Después: Sus Logros y Desafíos, (www.iirsa.org).

Krugman, P. 1991. Geography and Trade, MIT Press, Cambridge, Mass.

Marshall, A. 1920. Principles of Economics, Macmillan, Londres.

Ministério dos Transportes. 2010. Diretrizes da Política Nacional de Transporte Hidroviário, Brasília, (www.transportes.gov.br).

Perroux, F. 1955. *"Note sur la Notion de Pole de Croissance*", Économie Appliqué, vol. 10, nº.1, Paris.

Srivastava, P. 2011. *"Regional Corridors Development in Regional Cooperation",* ADB Economics Working Paper Series, no. 258, Asian Development Bank, Manila.

Tavares de Araujo, J. 2007. *"Crise Aérea, Regulação e Política de Transporte*", in J. P. dos Reis Velloso (org.), Transformando a Crise em Oportunidade: Diagnóstico e Bases para um Plano de Desenvolvimento da Aviação Comercial Brasileira, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.

Tavares de Araujo, J. 2009. *"Infraestrutura e Integração Regional: O Papel da IIRSA*", Política Externa Vol. 18 no. 3, São Paulo (www.politicaexterna.com.br).

Tavares de Araujo, J. 2012. *"Os Atuais Estilos de Inserção Regional do Brasil e da China*", Breves Cindes no. 65, Rio de Janeiro (www.cindebrasil.org).

Zugaib, E. 2007. A Hidrovia Paraguai–Paraná, Fundação Alexandre de Gusmão, Brasília.

Capítulo V

A Presença da China na América Latina e suas Implicações para o Brasil

Dani K. Nedal

Este *paper* apresenta um resumo dos principais tópicos da crescente relação entre China e América Latina, como comércio, investimentos, relações políticas e efeitos sobre a integração regional, dentre outros. O *paper* chama atenção para a distância entre o senso comum sobre estes assuntos e o estado da arte da pesquisa acadêmica, argumentando que estes estudos não suportam o pessimismo que predomina no discurso público sobre o tema na América Latina e nos Estados Unidos. Concluo com algumas implicações para o Brasil.

A crescente presença chinesa na América Latina tem recebido atenção redobrada nos últimos anos, se tornando objeto de pesquisa e debate acadêmico[1] e controvérsias políticas. Este *paper* pretende resumir, brevemente, as principais questões em debate (reportando o estado da arte da pesquisa acadêmica sobre estes assuntos), e sugerir potenciais implicações para o Brasil. Serão abordados os temas: (a) comércio; (b) investimentos; (c) empréstimos; (d) presença física; (e) relações políticas; (f) efeitos sobre a integração regional; (g) reações norte-americanas; (h) reações domésticas brasileiras.

a) Comércio

Em 2011, a América Latina foi destino de aproximadamente 6% das exportações chinesas e origem de 5% de suas importações. Em 1999, esses números eram 2,1% e 1,8%, respectivamente. O comércio entre a China e a região começou a deslanchar em 2002 após a acessão Chinesa à OMC e registrou recordes de US$ 240 bilhões em 2011 contra US$ 14 bilhões em 2001 (Tabela 1)[2]. Nos últimos anos, o comércio da região com a

1 Alguns volumes a explorar a relação sistematicamente são Javier Santiso, *The Visible Hand of China in Latin America*. Paris: OECD Publishing, 2007; Cynthia Arnson, Mark Mohr and Riordan Roett. *Enter the dragon: China's presence in Latin America*. (Washington: Woodrow Wilson International Center, 2007); Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga and Guillermo Perry. *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat?* (Washington: World Bank Publications, 2008); R. Evan Ellis, *China in Latin America: The Whats and Wherefores*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 2009; Riordan Roett and Guadalupe Paz (eds.) *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. (Washington: Brookings Institution Press, 2008); Kevin Gallagher and Roberto Porzecanski. *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin American Industrialization*. (California: Stanford University Press, 2010). Adrian Hearn e Luis Manríquez (eds.) *China and Latin America: Tracing the Trajectory* (Lynner Rienner, 2011).

2 UN COMTRADE.

China tem crescido duas vezes mais rápido do que o comércio com os Estados Unidos.

Apesar da percepção hoje extremamente difundida de que o comércio China-América Latina ameaça setores locais e coloca em perigo a industrialização da região[3], um olhar mais cauteloso desagregando a região em sub-regiões, países, setores e firmas mostra que o impacto do comércio bilateral e da competição em terceiros mercados é extremamente heterogêneo[4]. Para alguns países da América Central e do Caribe, o comércio com a China continua mínimo, e a competição em seu principal mercado, os Estados Unidos, é intensa. Para grande parte dos países da América do Sul, o efeito tem sido mais benigno no agregado, ainda que tenha dificultado a vida de alguns setores menos eficientes. Para muitos desses países, a China é hoje o principal ou segundo maior parceiro comercial.

3 Esse argumento se popularizou na década de 2000. Para a exposição mais recente e sistemática dessa perspectiva, ver Kevin Gallagher e Roberto Porzecanski, *The Dragon in the Room (SUP 2010).* Ver também Rhys Jenkins, *China's Global Expansion and Latin America*, Journal of Latin American Studies, 42, 2011, p.809–837.

4 Para um tratamento sofisticado dessa variação nos padrões sub-regionais, ver Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga, Guillermo E. Perry, *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity Or Threat? The Emergence of China: Opportunities And Challenges for Latin America and the Caribbean*. Eds. Robert M. Devlin, Antoni Estevadeordal, Andrés Rodríguez-Clare., 2006.

Tabela 1 – Comércio entre China e América Latina, milhões de dólares

País	Exportações para a China em 2001	Importações da China em 2001	Saldo em 2001	Exportações para a China em 2011	Importações da China em 2011	Saldo em 2011
Argentina	1,281.03	573.70	707.33	6,256.57	8,502.56	(2,245.98)
Bolivia	9.52	7.74	1.78	274.54	384.54	(110.01)
Brasil	2,347.23	1,350.93	996.31	52,386.75	31,836.68	20,550.07
Chile	1,303.46	814.78	488.68	20,578.29	10,816.76	9,761.54
Colombia	26.93	205.27	(178.34)	2,394.85	5,838.84	(3,443.99)
Costa Rica	26.51	63.10	(36.59)	3,844.03	884.54	2,959.49
Cuba	114.05	331.44	(217.40)	904.05	1,043.65	(139.60)
Republica Dominicana	0.22	38.21	(37.98)	292.45	967.39	(674.94)
Equador	28.10	134.05	(105.95)	579.89	2,224.13	(1,644.24)
Guatemala	0.21	162.92	(162.70)	23.35	1,253.98	(1,230.63)
Honduras	0.11	64.84	(64.73)	146.71	421.89	(275.18)
Mexico	761.28	1,790.22	(1,028.94)	9,377.59	23,975.91	(14,598.32)
Nicaragua	0.09	34.55	(34.46)	24.36	422.03	(397.67)
Panama	1.95	1,239.63	(1,237.67)	42.86	14,555.81	(14,512.95)
Paraguai	2.83	72.10	(69.27)	44.49	1,248.05	(1,203.56)
Peru	498.02	176.52	321.50	7,864.28	4,653.28	3,211.00
Trinidad e Tobago	0.07	34.94	(34.88)	340.14	286.55	53.59
Uruguai	95.53	188.95	(93.42)	1,413.38	2,001.56	(588.19)
Venezuela	145.77	443.35	(297.58)	11,731.21	6,521.89	5,209.32
América Latina e Caribe	6,684.87	8,155.56	(1,470.69)	118,642.10	121,081.75	(2,439.65)

Fonte: UN COMTRADE

De modo geral, os efeitos da China em cada país têm sido determinados por suas vantagens comparativas e pela qualidade das instituições nacionais (i.e., se estas facilitam ou impedem adaptações e inovações)[5]. A China tem beneficiado as indústrias extrativas no Brasil, Peru, Venezuela, Argentina e Chile direta (através de importações) e indiretamente (mediante seu efeito sobre os preços de commodities no mercado internacional)[6]. O efeito sobre setores manufatureiros é mais difícil de mensurar. A perda de *market share* em mercados nacionais e terceiros mercados, geralmente apontada como grande ameaça, tem sido

5 Ibid. Daniel Lederman, Marcelo Olarreaga, Eliana Rubiano, Trade Specialization in Latin America: *The Impact of China and India*, Review of World Economics, 144(2), 2008, 248-271.

6 Lederman et al., China's and India's Challenge.

acompanhada pelo barateamento de insumos e bens de capital e, em muitos casos, por crescimento de vendas nacionais e internacionais.

O setor de máquinas brasileiro, tipicamente incluído entre os mais ameaçados pela China, registrou nos últimos anos crescimento recorde de exportações (um dos setores de máquinas cujas exportações mais cresceu no mundo), receita e emprego[7]. Estudos mostram que empresas em países como Costa Rica, República Dominicana e Brasil, quando pressionadas pela competição com a China, têm conseguido agregar mais valor a seus produtos[8], graças em parte a bens de capital baratos e taxas de juros internacionais depreciadas – ambos consequências (em parte) da ascensão chinesa. Os poucos estudos econométricos a investigar a relação entre penetração de produtos chineses e emprego na indústria brasileira e argentina não encontram resultados significativos[9]. No que tange à competição entre Brasil e China na América Latina, dados mostram que, em virtualmente todos os setores, o crescimento das exportações chinesas foi acompanhado pelo crescimento simultâneo das exportações brasileiras. A Tabela 2, abaixo, destaca as exportações brasileiras de manufaturas de maior valor agregado (como definido pelo sistema harmonizado) para a América Latina.

Não obstante estas observações, as relações comerciais são marcadas por críticas ao seu caráter "assimétrico", dominado

---

7 Anuário estatístico Abimaq, 2010.

8 Lederman et al. *China's and India's Challenge to Latin America: Opportunity or Threat? (Washington: World Bank Publications, 2008).*

9 Sobre o caso brasileiro, ver Rhys Jenkins e Alexandre Barbosa, *Fear For Manufacturing? China and the Future of Industry in Brazil and Latin America*. The China Quarterly, 209, March 2012, pp. 59–81. Para o caso argentino, ver especialmente Lucio Castro e Daniel Saslavsky, *Trade with China and India and Manufacturing Labour Demand in Argentina*, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER), 2008.

por bens primários no lado latino-americano e por bens manufaturados ou semimanufaturados do lado chinês, e aos efeitos negativos sofridos por algumas indústrias.

Tabela 2 – Importações da América Latina e do Caribe vindas do Brasil (U$D milhões)

Product code (SH)	Product label	2001	2011	Trendline (2001-2011)
TOTAL	All products	13840354	57992820	
'99	Commodities not elsewhere specified	32110	467736	
'97	Works of art, collectors pieces and antiques	86	1771	
'96	Miscellaneous manufactured articles	51732	114847	
'95	Toys, games, sports requisites	18296	29920	
'94	Furniture, lighting, signs, prefabricated buildings	145337	469664	
'93	Arms and ammunition, parts and accessories thereof	6810	28437	
'92	Musical instruments, parts and accessories	725	922	
'91	Clocks and watches and parts thereof	1166	1690	
'90	Optical, photo, technical, medical, etc apparatus	163467	470660	
'89	Ships, boats and other floating structures	602	996	
'88	Aircraft, spacecraft, and parts thereof	26171	826543	
'87	Vehicles other than railway, tramway	2640768	11375663	
'86	Railway, tramway locomotives, rolling stock, equipment	28096	406430	
'85	Electrical, electronic equipment	1043228	3191617	
'84	Machinery, nuclear reactors, boilers, etc	1692000	6441418	
'83	Miscellaneous articles of base metal	93615	180671	
'82	Tools, implements, cutlery, etc of base metal	115871	432928	
'81	Other base metals, cermets, articles thereof	1535	2004	
'80	Tin and articles thereof	3147	28191	

Product code (SH)	Product label	2001	2011	Trendline (2001-2011)
'79	Zinc and articles thereof	3416	15115	
'78	Lead and articles thereof	301	1524	
'76	Aluminium and articles thereof	233128	452021	
'75	Nickel and articles thereof	2943	32925	
'74	Copper and articles thereof	30214	299952	
'73	Articles of iron or steel	355629	950589	
'72	Iron and steel	528423	2299383	
'71	Pearls, precious stones, metals, coins, etc	11388	40195	
'70	Glass and glassware	110199	231034	
'69	Ceramic products	107173	281838	
'68	Stone, plaster, cement, asbestos, mica, etc articles	48645	189049	
'67	Bird skin, feathers, artificial flowers, human hair	9	71	
'66	Umbrellas, walking-sticks, seat-sticks, whips, etc	238	177	
'65	Headgear and parts thereof	1364	3747	
'64	Footwear, gaiters and the like, parts thereof	259068	531822	
'63	Other made textile articles, sets, worn clothing etc	83741	81407	
'62	Articles of apparel, accessories, not knit or crochet	39773	34944	
'61	Articles of apparel, accessories, knit or crochet	90171	57729	
'60	Knitted or crocheted fabric	17165	40730	
'59	Impregnated, coated or laminated textile fabric	27221	118401	

Fonte: UN COMTRADE

b) Investimento

Nos últimos três anos, a China se tornou também a segunda ou terceira maior fonte de investimentos estrangeiros diretos para a região, respondendo por aproximadamente 10% dos investimentos anunciados[10] em 2010 (quase US$ 20 bilhões), de acordo com dados da CEPAL[11]. A maior parte deste montante foi destinada ao Brasil (entre US$ 10 e 12 bilhões) e à Argentina (US$ 5-6 bilhões), mas em anos anteriores grandes investimentos foram feitos no Peru, Colômbia, Equador e Guiana. Esses investimentos são, em sua maioria, destinados aos setores extrativos[12]; a grande e notável exceção é o Brasil. Enquanto os investimentos no Brasil em 2010 foram majoritariamente concentrados em energia e mineração, em 2011 e 2012 mais projetos foram anunciados na área de manufatura, tecnologia, serviços do que no setor primário (de acordo com levantamento feito pelo Conselho Empresarial Brasil-China[13]).

O setor energético é um dos mais procurados pelas empresas chinesas, que gradualmente se tornam *players* relevantes em uma gama de subsetores. No Brasil, empresas chinesas já participam ativamente de exploração de petróleo (e serviços re-

10 Não existem dados oficiais confiáveis sobre a entrada efetiva de IED chinês no Brasil. Todos os dados reportados em relatórios e discussões na mídia são estimativas a partir de investimentos anunciados e, quando possível, confirmados junto a uma ou mais partes. Para uma discussão extensiva dos desafios metodológicos em calcular investimentos chineses, ver CEBC, Investimentos Chineses no Brasil, 2011.

11 CEPAL, O investimento estrangeiro direto na América Latina e Caribe, Documento Informativo, 2010.

12 Ver Derek Scissors, *China Global Investment Tracker*, Heritage Foundation. Disponível em: http://www.heritage.org/research/projects/china-global-investment-tracker-interactive-map

13 Conselho Empresarial Brasil-China, *China-Brazil Update* 5, 2012.

lacionados) e distribuição de energia, e procuram investir mais em energias renováveis como eólica e solar. É quase certo que estes venham a diversificar nesta direção, porém em termos absolutos continuaremos a ver concentração em petróleo e gás por duas simples razões: a estrutura da indústria energética na América Latina e seus atuais padrões de desenvolvimento; e os custos de entrada nesses setores e sua rentabilidade. Além disso, outros setores de rápido crescimento podem ser mais difíceis de penetrar devido a barreiras legais, a exemplo de regulações no Brasil e na Argentina que limitam o acesso de empresas estrangeiras à compra de terras[14].

Críticas semelhantes àquelas feitas às relações comerciais são feitas aos investimentos chineses. Ainda que os investimentos chineses sejam usualmente bem-recebidos por países que muito necessitam de injeção de capital, a percepção prevalente na imprensa local e internacional é a de que o governo chinês pretende amarrar a região a um novo padrão "colonial", tomando terras e recursos naturais[15]. As empresas chinesas são acusadas de violar sistematicamente padrões ambientais e trabalhistas. Apesar da popularidade dessas críticas, os padrões de investimento chineses na região não diferem muito dos padrões seguidos por outros investidores internacionais no que tange aos setores considerados prioritários[16]. Tudo indica que as empresas chinesas presentes na região tampouco diferem muito de suas contrapartes ocidentais, japonesas, sul-coreanas ou mes-

14 *Latin America Energy Advisor*, 06/07/2012. Available at: http://www.thedialogue.org/page.cfm?pageID=32&pubID=3018

15 Dawn Powell, *China-Brazil Relations: Too Big to Fail?* Apuntes, 2013, no prelo.

16 Ver CEPAL, O Investimento Estrangeiro Direto na América Latina e Caribe, 2010. Ver também Dani Nedal e Rodrigo Maciel, InsideBrazil 1, 2010.

mo locais no que diz respeito ao cumprimento de normas[17]. Ademais, relatos sugerem que grande parte dos recursos extraídos na região tem como destino não a China, mas o mercado internacional[18]. Estudo recente realizado por Theodore Moran, do *Peterson Institute for International Economics*, conclui[19] que os investimentos chineses em extração mineral na última década tiveram como efeito a expansão, diversificação e acréscimo da competitividade nesses setores, e não a construção de sub-monopólios.

c) Empréstimos

Nos últimos anos, a China tem se tornado ainda um importante credor para países da região. De acordo com estudo feito por Kevin Gallagher, Amos Irwin e Katherine Koleski[20], da Universidade de Boston, bancos chineses emprestaram mais de US$ 75 bilhões para países latino-americanos desde 2005. Em 2010, esses empréstimos totalizaram quase US$ 40 bilhões, mais do que o Banco Mundial, o BID e o US Ex-Im Bank juntos. O estudo constatou que os juros dos empréstimos feitos por meio do China Development Bank (CDB) e outros grandes bancos como o Industrial and Construction Bank of China

17 O melhor estudo comparativo é Amos Irwin e Kevin Gallagher, *Chinese Investment in Peru: A Comparative Analysis*, 2012.

18 Insider da indústria de petróleo em comunicação privada com o autor. Se esta informação estiver correta, não desviaria do padrão seguido pelas exportações de petróleo por companhias chinesas com operações na África. Ver Trevor Houser, *The Roots of Chinese Oil Investment Abroad*, Asia Policy, 5, 2008.

19 Theodore H. Moran, *China's Strategy to Secure Natural Resources: Risks, Dangers, and Opportunities*, 2010.

20 Kevin Gallagher, Amos Irwin e Katherine Koleski, New Banks in Town: Chinese Finance in Latin America, Inter-American Dialogue Report, 2012.

são em geral mais altos do que os cobrados pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) e mais próximos a taxas de mercado. O Ex-Im Bank chinês, por outro lado, faz empréstimos em termos concessionais. Os empréstimos chineses, destinados principalmente a países que têm dificuldades de captar financiamento junto a fontes tradicionais, não são vinculadas a condicionalidades políticas (como aquelas feitas pelas IFIs), mas geralmente são atreladas a requerimentos de contratação de serviço ou importação de equipamentos de empresas chinesas. Ainda, muitos desses contratos de crédito têm petróleo ou outros recursos naturais como colateral, como no caso do empréstimo de US$ 10 bilhões feito à Petrobras em 2009/2010, no qual a empresa ficou obrigada a vender uma certa quantidade de petróleo à Unipec Asia, subsidiária da Sinopec. Esta colateralização dos empréstimos via venda de commodities, *a preço de mercado*, permite que os bancos chineses ofereçam termos mais favoráveis, especialmente a países com *ratings* de crédito mais baixos. Recentemente, o China Development Bank anunciou a criação de uma linha de crédito junto ao BID destinada prioritariamente a investimentos em infraestrutura, setor no qual a participação de empresas chinesas tem aumentado drasticamente e promete aumentar ainda mais no futuro próximo. Empresas brasileiras podem ser beneficiadas ou prejudicadas, a depender dos processos de licitação que resultem.

Dados do Ministério de Relações Exteriores da China[21] afirmam que aproximadamente 12% de sua ajuda ao desenvolvimento são destinados à região, mas não está clara a composição desses recursos e se isto inclui os subsídios a empréstimos referidos acima.

21 China's Foreign Aid, Information Office of the State Council, Abril 2011, Beijinghttp://news.xinhuanet.com/english2010/china/2011-04/21/c_13839683.htm

Uma das principais consequências dessa crescente presença financeira chinesa na região é a diluição da influência das IFIs, de credores tradicionais e até mesmo do Brasil. Com o fortalecimento do BNDES e de grandes empresas brasileiras (muitas com aporte do BNDES), o Brasil tem procurado preencher as mesmas lacunas que a China; mas, com menos cacife e mais dificuldades devido a receios regionais de um Brasil "imperialista", o Brasil terá dificuldade para competir com a China por projetos.

d) Presença física

O aumento dos fluxos comerciais e, especialmente, financeiros tem sido acompanhado de uma nova onda de imigração: migrantes econômicos autônomos buscando oportunidades de emprego e funcionários e executivos de empresas com investimentos na região. Essa presença física tem exposto os chineses diretamente a contato com as populações locais e circunstâncias inéditas como discriminação, violência política (e.g. ataques das FARC contra a petrolífera chinesa Emerald Energy) e conflitos com a sociedade civil e governos locais[22]. Adaptação a ambientes regulatórios e jurídicos diferentes (lidar com sindicatos autônomos, por exemplo) tem se mostrado um desafio para muitas dessas empresas.

e) Relações políticas

As relações chinesas com a América Latina são ditadas, sobretudo, por interesses econômicos, com uma importante exceção: a região abriga 12 dos 23 países que ainda reconhecem

22 Evan Ellis, *Learning the Ropes*, Americas Quarterly, Fall 2012.

Taiwan. Durante as últimas duas décadas, Taipei e Pequim travaram disputas por reconhecimento, oferecendo investimentos, empréstimos subsidiados e outros incentivos. O exemplo mais recente foi o empréstimo de US$ 300 milhões oferecido pela RPC à Costa Rica em 2008. O presidente taiwanês Ma Ying-jeou, assumindo logo após a decisão costa-riquenha de estabelecer laços diplomáticos com a China continental, anunciou a suspensão da "diplomacia do dólar" na competição com a RPC como parte do esforço de revitalizar as relações entre as duas Chinas. Se mantida, essa política deve facilitar a transição do reconhecimento, inclusive pelo Paraguai, que mantém relações diplomáticas com Taiwan.

f) Efeitos sobre a integração regional

Como notado anteriormente, a força gravitacional exercida pela ascensão não apenas da China, mas de toda uma Ásia rejuvenescida é sentida diferentemente por cada um dos países da região, e as respostas adotadas por estes são ditadas em grande medida não por simples cálculos econômicos, mas pela composição das coalizões dominantes, a influência de grupos de interesses e pelas ideologias das lideranças políticas. Indiretamente, a influência chinesa na integração regional se faz sentir pelos efeitos do comércio e investimentos na região e como esses fluxos fortalecem ou enfraquecem certos atores domésticos. Grosso modo, podemos observar duas tendências predominantes: um impulso à integração tradicional perseguido pelas economias abertas da Costa do Pacífico; e a adoção de medidas protecionistas e competitivas por governos de esquerda e neopopulistas nos quais liberalização comercial se tornou anátema.

Chile, Colômbia, México e Peru, por exemplo, tem procurado estreitar laços econômicos entre si e com as demais economias da APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*; em português, Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico). Peru e Chile são signatários de acordos preferenciais com China e Japão e membros, junto com o México, da *Trans-Pacific Strategic Economic Partnership* patrocinado pelos Estados Unidos. Chile, Colômbia e Peru, todos os três signatários de acordos comerciais com os Estados Unidos, anunciaram em 2011 a fusão de suas bolsas de valores. Ao que parece, para muitos desses países, a opção pela integração é menos uma estratégia para lidar com os desafios asiáticos do que uma forma de *lock in* reformas liberais e evitar tendências protecionistas que afloram em outros lugares do hemisfério.

Em contraste, países como Argentina e Brasil têm perdido o interesse em projetos tradicionais de integração econômica e adotado medidas de defesa comercial em volume recorde não apenas contra a China, mas também um contra o outro. O Mercosul, que já havia perdido *momentum* econômico no final da década de 1990, tem sido palco de disputas comerciais entre seus membros em produtos que vão desde automóveis e autopeças a doces. Em 2011, criadores de porcos argentinos ameaçaram bloquear estradas para impedir importações do Brasil. Desde 2008, ambos os países têm tentado elevar a Tarifa Externa Comum do bloco, medida rejeitada por Uruguai e Paraguai.

Três mapas reproduzidos na Figura 1 mostram três indicadores: participação do comércio no PIB, participação em acordos regionais, e adoção de medidas protecionistas desde 2008. Cada um inconclusivo se considerado isoladamente, mas, se somados, ilustram bem as dinâmicas aqui descritas.

Figura 1 – Mapas de comércio, acordos regionais e medidas protecionistas

Fontes: Organização Mundial do Comércio (OMC), Banco Mundial e Global Trade Alert

g) Reações norte-americanas

As incursões chinesas na América Latina têm soado alarmes em Washington. *Think tanks* como o *Inter-American Dialogue*, *Wilson Center*, *Council of the Americas* e *Center for Hemispheric and Defense Studies* (instituição afiliada ao Departamento de Defesa) têm programas dedicados a estudar o que muitos compreendem como "relações triangulares" entre China, América Latina e Estados Unidos. O mecanismo de Diálogo Estratégico entre China e Estados Unidos possui um "sub-diálogo" dedicado a discutir questões referentes à América Latina.

Sensatamente, as lideranças chinesas têm tomado precauções para reduzir os receios norte-americanos, enfatizando os aspectos econômicos da relação e minimizando os aspectos políticos e, especialmente, militares. As visitas de oficiais de alto escalão do Exército de Libertação Popular à região, que atraem atenção especial em Washington, são em grande medida voltadas ao estabelecimento de laços comerciais na área de defesa. Esses vínculos são menos relevantes para os Estados Unidos, que não competem nos mesmos mercados que a China, do que para o Brasil, que tem visado expandir suas exportações nesse setor, especialmente na região.

h) Reações domésticas brasileiras

Não cabe aqui recontar a história das relações Brasil-China, mas apenas notar que as percepções brasileiras sobre a China são diversas e em sua maioria negativas, ao contrário do que sugere a designação de "parceria estratégica" outorgada por Jiang Zemin quase duas décadas atrás. Isso se reflete em duas dimensões: o arcabouço institucional dedicado às relações bilaterais e a opinião pública.

Enquanto muitos consideram 2004, com a troca de visitas presidenciais acompanhadas de enormes delegações comerciais e criação de mecanismos de diálogo, um marco fundador nas relações contemporâneas entre Brasil e China, o que se vê é que as iniciativas lá iniciadas não adquiriram força. A Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível, presidida pelo então pelo vice-presidente José Alencar e pela vice-premiê Wu Yi (atualmente liderada por Michel Temer e Wang Qishan), teve em oito anos de existência tantas reuniões canceladas quanto realizadas. A segunda cúpula da COSBAN (Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação), agendada para 2009, foi cancelada de última hora pelo governo brasileiro, enfurecendo tanto sua contraparte chinesa, que havia preparado a maior delegação chinesa já enviada ao Brasil (10 membros do Conselho de Estado e 62 empresários), quanto o setor privado brasileiro.

O Memorando de Entendimento no qual o Brasil prometia reconhecer a China como economia de mercado foi alvo de críticas na mídia, por grupos de interesse dos mais diversos setores (calçados, máquinas, brinquedos, têxteis, entre outros), e até mesmo por vozes dentro do Ministério de Relações Exteriores. Como consequência disto (e do fato de que a China recuou no apoio à candidatura brasileira a um assento permanente no Conselho de Segurança), o memorando jamais foi implementado e a China continua a ser tratada como economia não-de-mercado na legislação comercial brasileira. A expectativa criada na época (por falhas de comunicação) de que a China investiria em setores considerados prioritários pelo governo brasileiro nunca se concretizou, gerando mais desilusões e críticas por parte de *lobbies* industriais (FIESP) e órgãos do governo (Presidência, MDIC, MRE). Em 2010, quando os investimentos começaram a chegar, sua concentração inicial em

recursos naturais gerou apreensões e críticas violentas por parte desses mesmos atores e de muitos outros.

Desinteressado pelos temas da agenda bilateral e desiludido com a perda do apoio chinês aos planos brasileiros de reforma do Conselho de Segurança, o Chanceler Celso Amorim deu pouca atenção à China, fato refletido nas dificuldades sofridas pelas representações diplomáticas em Pequim e Xangai no período[23] e na virtual inexistência de pessoal especializado no Ministério. A promoção do Embaixador Antônio Patriota a Secretário Geral e, em seguida, a Ministro de Relações Exteriores trouxe novas ideias e iniciativas nessa área, mas há ainda um grande déficit a ser remediado.

Esse déficit também é presente nos outros níveis da sociedade brasileira. São poucos os especialistas em China na academia brasileira capazes de oferecer cursos sobre história, política, direito, economia ou outros tópicos, e o estudo do mandarim só começou a ser popularizado nos últimos três anos. Como resultado, o número de profissionais capacitados nos setores público e privado é irrisório. Isto limita diretamente a capacidade brasileira de compreender as mudanças profundas que acontecem na China e sua crescente interação com o resto do mundo, e limita ainda mais gravemente sua capacidade de reagir aos desafios e oportunidades que estes processos apresentam.

O conhecimento chinês sobre o Brasil é igualmente deficitário. Apesar de contar com um número impressionante de latino-americanistas, a China possui poucos brasilianistas e o conhecimento sobre o país entre sua sociedade é mínimo. Um estudo publicado em 2008 pelo Instituto de Estudos Latino-

23 Entre outras, as dificuldades mencionadas por funcionários das representações incluem falta de pessoal para atender as demandas funcionais e falta de atenção e apoio no MRE.

-Americanos (ILAS), da Academia Chinesa de Ciências Sociais (CASS), concluiu que o interesse dos empresários chineses na América Latina é considerável, mas mal informado. O Brasil é visto como importante parceiro e fonte de bens cruciais para o crescimento chinês, mas pouco se sabe sobre sua história, cultura e economia.

Outro fator que diferencia o Brasil de outros países, inclusive na América Latina, em sua relação com a China é a ausência de uma comunidade chinesa mobilizada e influente. Apesar de abrigar uma diáspora chinesa relativamente numerosa (aproximadamente 200.000), esta se encontra concentrada quase exclusivamente no Estado de São Paulo, dividida entre chineses de Hong Kong, Taiwan e RPC, assimilada em grande parte a outros grupos imigrantes e à população geral, e, consequentemente, inarticulada politicamente ou economicamente. A falta de coordenação é ilustrada pela existência de mais de 30 câmaras de comércio Brasil-China lideradas por chineses étnicos que competem vigorosamente entre si. Outro resultado da assimilação chinesa no Brasil é positivo: esses imigrantes não têm sofrido o mesmo tipo de perseguição e discriminação que seus co-nacionais em outros países da América Latina[24]. Como mencionado anteriormente, um novo fluxo de imigrantes chineses, muitos trabalhadores temporários que não se assimilam à sociedade, começa a mudar essa figura. Isolados em complexos habitacionais ou hotéis, esses imigrantes não aprendem a língua local e são identificados com suas companhias e com o governo. Ao contrário dos imigrantes das ondas anteriores, a presença desses cidadãos chineses começa a levantar suspeitas – de envolvimento em

---

24 Ver Adrian Hearn e Luis Manríquez (eds.) *China and Latin America: Tracing the Trajectory* (Lynner Rienner, 2011), especialmente capítulos 8 e 11.

atividades ilegais – e gerar tensões sociais devido a receios de competição por vagas de trabalho que requerem maior qualificação[25].

Outro elemento ausente do ambiente político brasileiro é um *lobby pró*-China. O Conselho Empresarial Brasil-China (CEBC), criado por iniciativa da, então, Vale do Rio Doce com beneplácito do presidente Lula, congrega grandes empresas como Suzano, Sadia, Embraco e Embraer. Durante os seis primeiros anos de sua existência, o CEBC atuou como a principal voz pelo desenvolvimento de laços comerciais mais estreitos, melhor coordenação entre governo e setor privado e contra o preconceito e contra a adoção de medidas protecionistas desnecessárias. As pressões protecionistas advinham de grupos de interesse setoriais – têxteis (ABIT), brinquedos (ABRINQ), máquinas (ABIMAQ), calçados (ABICALÇADOS) – e grandes complexos industriais regionais como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Estes grupos, e vozes associadas na imprensa, na academia e em *think tanks* lideravam e continuam a liderar a campanha contra a China, moldando a opinião pública e políticas comerciais. O discurso dominante, propagado por esses atores, é o de uma China que invade o Brasil com bens cuja competitividade adviria não de vantagens comparativas tradicionais como abundância de mão de obra e capital, mas de trabalho escravo, pirataria, baixos padrões de qualidade, evasão fiscal e subfaturamento, e, é claro, *dumping* sistemático.

Contando com apoio de grandes empresas e de atores dentro de órgãos do governo (por exemplo, do Ministério de

25 Para uma explicação do fenômeno, ver Mayda, Anna Marie. 2006. *Who is Against Immigration? A Cross-Country Investigation of Individual Attitudes toward Immigrants*. The Review of Economics and Statistics 88 (3):510-530.

Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento), o CEBC nesse período tinha como uma de suas missões primordiais contrabalançar essas pressões negativas e propor agendas positivas, como a diversificação de exportações e a atração de investimentos. Em 2008, o CEBC publicou, em parceria com o MDIC e a Confederação Nacional de Indústrias, a Agenda China, que propunha uma agenda de promoção comercial para aumentar exportações de bens de maior valor agregado para a China em produtos nos quais o Brasil possui vantagem comparativa. A Agenda, bem recebida por atores de dentro do governo e no setor privado, jamais foi implementada.

Em 2010, após mudança na liderança, o CEBC se tornou menos vocal em sua oposição a esses grupos e menos disposto a contrariar decisões do governo. De fato, desde então, o CEBC passou a adotar posturas mais próximas da FIESP e outros grupos de interesse. No mesmo ano, quando os primeiros grandes investimentos chineses em petróleo e mineração foram anunciados, a instituição se posicionou contra a livre entrada de capital chinês no Brasil, especialmente em setores de recursos naturais, opinião compartilhada publicamente por figuras como Benjamin Steinbruch, da FIESP (e CSN), e Delfim Netto.

Ainda em 2010, o Congresso aprovou lei que impunha novas restrições à aquisição de terras por estrangeiros, em parte motivada por receios quanto a interesses chineses, e rumores começaram a circular sobre a criação de uma nova lei de mineração com fins similares. Mesmo a entrada de investimentos em manufaturas, curiosamente, tem enfrentado críticas. Em 2011, empresas chinesas de automóveis (JAC e Chery, principalmente), que haviam começado a importar unidades e conquistar fatia

relativamente pequena do mercado nacional, e haviam anunciado planos de investimento em montagem e produção, se tornaram alvo de ataques de rivais locais (e multinacionais), *lobbies* industriais acima mencionados e sindicatos. O resultado foi o anúncio de aumento do IPI em 30% incidente sobre automóveis com menor índice de conteúdo local e o descarrilamento de planos de investimentos já anunciados e reavaliação das percepções de risco político e regulatório brasileiro por parte das empresas chinesas.

Conclusões

A partir da breve análise acima podemos destacar três implicações da crescente presença chinesa na América Latina para o Brasil.

1. A China tem contribuído para o crescimento econômico em diversos países da região como fonte de demanda e recursos financeiros, especialmente face à crise financeira global e à estagnação dos parceiros tradicionais da região, sendo o Brasil um dos principais beneficiários. As reações negativas locais a essa presença chinesa oferecem lições para o Brasil sobre o perigo da sobre-exposição a certos riscos políticos associados a investimentos em setores extrativos[26].
2. Por outro lado, ao se estabelecer como parceiro econômico, credor e doador sem precondições políticas, a

26 Empresas brasileiras com operações na região não desconhecem esses riscos - vide os protestos enfrentados pela Vale no Peru em 2011 – porém aprender com os erros de outros é um luxo que não se pode desprezar.

China preenche uma das lacunas na região que o Brasil se ocupava em explorar. É certo que há espaço suficiente na região para ambos, mas a competição por projetos específicos, especialmente nos setores de energia, mineração e construção só deve crescer no futuro. A influência que o Brasil busca extrair por ser um credor e doador alternativo a países desafetos com as fontes tradicionais deve ser diluída consideravelmente.

3. A ascensão da China (bem como do restante da Ásia) acentua as cisões internas à região decorrentes de estruturas políticas e econômicas domésticas que favorecem, em partes da região, maior liberalização e integração e, em outras, maior protecionismo. Isto dificulta os planos brasileiros de promover um novo padrão de integração regional informado por ideais desenvolvimentistas e, em certa medida, voltado para maximizar a influência brasileira. Por outro lado, existe sobreposição dos interesses brasileiro e chinês à medida que o capital chinês passa a contribuir para o desenvolvimento da infraestrutura regional.

Capítulo VI

Securing the border: Brazil´s "South American First" Approach to Transnational Organized Crime[1]

Robert Muggah

Brazil is at a crossroads in the fight against transnational organized crime. For one, Brazil is claiming a wider involvement in the international peace and security agenda and pursuing priorities overseas. Indeed, the relative change in United States dominance and the new expanding trade relations with Asia are offering intriguing soft power possibilities. At the same time, Brazil is adopting what might be described as a "South American first" approach

1 Special credit must be given to Gustavo Diniz, Research Associate at the Igarapé Institute, for generating an extensive literature review. Thanks are also due to Bernardo Sorj, James Cockayne, Jean Daudelin, Steve Dudley, Misha Glenny, Monica Herz, Sam Logan, and Gustavo de Sénéchal for their excellent and in some cases extensive comments on earlier drafts. This paper was prepared for the project "El Impacto en la Integración y Gobernanza Regional de la Política de Brasil", sponsored by the Fundação iFHC and the Centro Edelstein.

to dealing with narco-trafficking, arms smuggling, money laundering and cybercrime that consists of investing in sub-regional institutions and discrete bilateral and trilateral agreements in its near abroad. A more localized approach is contributing to the consolidation of Brazilian state institutions in its hinterland. But what direction will Brazil take in the coming decade? This article considers the threats of organized crime in Latin America and Brazil more specifically. It offers a cursory overview of its scope and scale in Latin America and more specifically Brazil. More importantly, it critically reviews Brazil´s normative and institutional responses – both regional and national and considers likely future security postures.

Introduction

The transnational organized crime menace is easier to describe than to define. Not surprisingly, ominous descriptions of its spread and reach across Latin America abound. Moisés Naim has drawn attention to the ways in which smugglers and traffickers are high-jacking the global economy while Misha Glenny has studied how crime groups are steadily franchising into so-called *McMafias*.[2] Global alarm is precipitating local action, including a rash of multilateral and bilateral commitments to "combat" the organized crime threat. No country in Latin America, not even the region´s most populous and economically powerful state, is immune. For its part, the Brazilian government is attuned to the attendant threats of organized crime – especially drug trafficking, arms smuggling,

2 See Naim (2005) and Glenny (2009). See also Garzon (2008).

money laundering, and cyber-crime. But Brazil´s approach to containing the threat differs from its neighbors. This article issues a cursory review of the distribution of organized crime in Latin America and specific Brazilian responses. It considers the evolution and expansion of Brazil´s engagement – particularly interventions supported by the federal police and armed forces – and future landscapes for security policy more generally.

The article considers whether Brazil is assuming a *leadership* role when it comes to taking on organized criminals. It finds that while Brazil appears to be stepping up its international presence on wider international peace and security issues, it is also asserting a strong regionalist approach closer to home. The country´s aspirations of a permanent seat at the UN Security Council and its growing portfolio of peacekeeping and development investments from the Caribbean to Africa and Asia are widely known.[3] Certain Latin American countries grumble about Brazil´s apparent hegemonic aspirations and rapid trade expansion with China, questioning its commitment to their neighborhood.[4] The article finds that while Brazil is actively pursuing a global approach to peace and security issues, it is simultaneously adopting a distinctly sub-regional and bilateral response to transnational organized crime. The article questions whether Brazil has assumed a role commensurate with its massive capabilities and responsibility.

Brazil is at a crossroads when it comes to preventing and containing transnational organized crime. On the one hand, Brazil is claiming a wider involvement in the international

3 See Leahy (2011) and Daudelin and Burges (2010).

4 See Oliveira (2010).

peace and security agenda and pursuing priorities overseas.[5] The relative change in United States dominance and the new expanding trade relations with Asia are offering intriguing soft power possibilities. On the other, Brazil is adopting what might be described as a "South American first" strategy that consists of investing in sub-regional institutions and discrete bilateral and trilateral agreements in its near abroad. A more localized approach is contributing to the consolidation of Brazilian state institutions in its hinterland. But what direction will Brazil take in the coming decade? To assist in thinking through some possible scenarios, the article proceeds in four parts. It first seeks to define the threat of organized crime, exploring what it actually means in practice. Section two assesses its scope and scale in Latin America and more specifically Brazil. The third section reviews Brazil´s normative and institutional responses – both regional and national. The final section closes with a treatment of future security postures. The article does not intend to render an exhaustive treatment, but rather a panoramic overview.

Defining the organized crime threat in Latin America

Transnational organized crime in Latin America typically conjures up images of menacing drug cartels, violent *maras* and *pandillas*, nefarious arms smugglers, shadowy hacker networks, and traffickers in women and children among others. Notwithstanding widespread North, Central and South American preoccupation with organized crime there is a surprising lack of clarity about what it is, and therefore how best to engage it. Many regional and unilateral declarations

5 See, for example, Hamman and Muggah (2012) and Muggah and Szabo (2009).

have emerged across Latin America promising to wage war against the proponents of organized crime. The United States government and its armed forces, and particularly Southern Command, have made the dismantling of organized crime – and particularly drug trafficking in Central America – a priority concern in the hemisphere.[6] Canada too has ratcheted up assistance to the region, albeit in a piece-meal fashion.[7] And yet with exception of cartels in Colombia and Mexico, there is surprisingly little treatment of precisely who these organized criminal actors are, where they come from, how they are interconnected, the ways in which they finance their activities, or what works and what does not in taking them down. Indeed, the Council on Foreign Relations (2012) recently counted more than fifty activities that are subsumed under the mantle of transnational organized crime. Brazil is no exception to the rule – offering tough rhetoric but confusing and often contradictory definitions on what it is (and what it is not) in either the regional or domestic context.

The term "organized crime" conceals a complex array of networks, entities, interests, activities, channels, and outcomes. Organized criminals come in a wide range of shapes and sizes, operate at multiple levels of scale, and often adapt and innovate over time reaching across multiple markets. It is partly for this reason, then, that efforts to generate a consensus on what is included in the concept regularly fail – one scholar has identified more than 150 distinct definitions.[8] Instead of contributing to

6 The fight against transnational crime is now an official part of the United States Security Strategy. See Heymann (2012) and http://www.southcom.mil/ourmissions/Pages/Countering%20Transnational%20Organized%20Crime.aspx.

7 See Muggah and Welsh (2012).

8 See http://www.organized-crime.de/OCDEF1.htm.

a comprehensive strategy for organized crime with tactical responses to each of its strands, simplistic labels give rise to homogeneous and frequently heavy-handed responses. There are some incentives to keep the term undefined and opaque – indeed, a flexible definition allows for the useful diversion of resources to military, policing, intelligence and customs agencies. But there are also drawbacks to opacity. For example, it may confuse and frustrate collective action. It can also generate disproportionate responses to what may be comparatively minor problems and result in engaging with organized crime at the margins focusing not on the major players, but rather more marginal entities at the periphery.

Semantic differences aside, transnational organized crime is believed by the United Nations to cost the global economy some 3.6 per cent of world GDP. And along with its conventional mainstays – drug trafficking, arms smuggling, money laundering, illegal trade in people – are new pretenders to the throne. These are increasingly found in cyberspace as old crime goes online. There is widening concern globally, as well as in Latin America, that organized crime actors are spreading across the internet using it to threaten and extort, recruit new members, traffic in illegal goods, distribute child pornography and manage and wash financial transactions. There are also growing concerns with the threats presented by cyber-warfare and cyber-terrorism on a massive scale.[9] But there is astonishingly little empirical data on the scope or scale of cyber-crime much less the ways in which cyberspace offers new modalities and vectors to exploit national economies. There is only incipient forms of cooperation amongst countries

9 See Bumiller and Shanker (2012).

in the region and comparatively modest evidence of practical coordination on defining strategic responses across the region.[10]

Assessing the organized crime threat in Brazil

As the largest economic power in Latin America, it is hardly surprising that Brazil exhibits a significant organized crime presence both online and off. Indeed, Brazil is credited with having an underground or parallel economy approaching USD350 billion in 2012, the equivalent of roughly 17 per cent of the country´s GDP.[11] This represents an increase in monetary terms from previous years though a decreasing proportion of the country´s total GDP, largely attributed to steady economic growth. The specific proportion of this parallel economy that is devoted strictly to organized crime is not at all clear and estimates are impressionistic at best.[12] From a casual glance at the streets of Recife, Rio de Janeiro or Sao Paulo, it is evidenced by widespread street gambling *(jogo do bicho*), kidnap and ransom activities[13], the presence of drug retail outlets (*bocas de fumo*), militia and drug gangs in favelas, and vast extortion,

10 See Diniz and Muggah (2012).

11 FGV report that the underground economy was R$696.7 billion in 2012 and 16.8 per cent of the country´s total GDP.

12 See http://www.infomoney.com.br/negocios/noticia/2486023/economia-informal-brasileira-registra-queda-informa-ibre-fgv and http://www.etco.org.br/noticias/economia-subterranea-cai-a-168-do-pib/.

13 According to insurance brokers, Latin America features the top three countries for kidnappings since the 1990s, including Colombia, Mexico and Brazil. See http://www.insurecast.com/html/kidnapransom_insurance.asp and also http://news.bbc.co.uk/2/hi/programmes/this_world/4898554.stm for discussion of Brazilian involvement.

money laundering and corruption schemes.[14] By contrast, along the frontiers of its ten neighbors and intermediate coastal cities, organized crime manifests itself in more overt forms as drug trafficking, arms smuggling, contraband movements in everything from cigarettes to software to used vehicles, and uncertified timber and mineral extraction.

Even if there is uncertainty over its magnitude, there is a general perception amongst Brazilian security specialists that organized crime has increased in scope and scale over the past decade. Experts tend to agree that this growth is due to the persistence and expansion of the *drug trade* including production in Bolivia, Colombia and Peru, the widening of transit routes to encompass most coastal countries in Central and South America and the Caribbean (as well as West Africa), and the persistent demand from North American, Western European and, indeed, Brazilian consumers.[15] The rise of intermediate and fragmented cartels first in Colombia and then Mexico, as well as the movement of trafficking organizations to countries such as Bolivia, Ecuador and Venezuela, has yielded a contagion effect across Latin America, including Brazil which is reportedly the second largest consumer of cocaine on the planet.[16]

---

14 It is also important to stress that the informal economy also includes activities that are not strictly connected to organized crime, including domestic labor, construction, and a wide range of services.

15 See, for example, O Globo (2012a).

16 Brazil is second to the United States and Mexico in cocaine consumption. According to the World Customs Organization, between 2005 and 2009 the number of cocaine shipments seized in Europe passing through Brazilian territory increased from 25 to 260. See Azzi, (2010) and http://oglobo.globo.com/pais/brasil-o-segundo-maior-mercado-consumidor-de-cocaina-diz-unifesp-6004119. Brazil also features a well-developed chemical industry but exerts limited control over the final destination of its products, including those diverted as solvents for the production of narcotics (including synthetic drugs).

Given the transnational dimensions of the drugs trade, Brazilian crime groups – including *Comando Vermelho, Amigos dos Amigos, Terceiro Comando Puro* and *Primeiro Comando da Capital* – while predominantly domestically focused, are also reportedly involved in the cross-border trafficking in narcotics. For example, there is anecdotal evidence of ostensibly home-grown drug traffickers (e.g. Fernandinho Beira-Mar and Leonardo Mendonca) joining the so-called Suri-cartel – based as it is in Surinam – and trafficking in arms and munitions to the *Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia* (FARC) in Colombia and drugs to western markets. It was in response to the Suri-cartel that Brazil participated with Colombia and the United States in what might have been its first multinational police investigation more than a decade back.[17] Even so, the consensus is that Brazil´s trafficking organizations – whether in drugs, arms or people – exert less influence outside the country´s borders when compared to cartels from other countries such as Colombia or Mexico.[18]

Brazil´s experience with disrupting drug smuggling is analogous to other countries in South and Central America. Specifically, Brazil has supported an increase in eradication efforts, interdiction and seizures from Bolivia, Colombia and Peru with no end in sight. According to some estimates, more than half of all cocaine consumed in Brazil is trafficked through Bolivia of which almost two thirds is grown in Peru.[19] Not unlike other neighboring states, it is achieving uneven

17 Brazil is described as a reluctant participant in the investigation. Indeed, the United States Drug Enforcement Agency ran a cell in Brazil without telling the Federal Police. Insight from Sam Logan, October 2012.

18 See, for example, http://www.istoe.com.br/reportagens/170188_TRAFICO+DE+PESSOAS.

19 See http://www.coha.org/brazilian-intervention-in-regional-war-on-drugs-at-stake/.

returns in terms of breaking up organized crime organizations since it tends to be focused more on targeting symptoms than the groups themselves. The UN Office for Drugs and Crime (UNODC), for example, reported that Brazilian authorities seized approximately 14 tons of cocaine in 2006 and 27 tons 2010, or roughly 3 per cent of the estimated global trade. The Brazilian federal police are also making increasing seizures of marijuana, synthetic drugs, and other types of narcotics.[20] And while narcotics apprehension appears to be steadily increasing, there is no sign that this is translating into decreased domestic consumption much less the national reduction of violence.[21]

It is also widely conceded that *illegal arms smuggling* is a byproduct, rather than a driver, of narcotics trafficking. Brazil exhibits the highest gross burden of homicidal violence in the world and a firearm death rate that is three times the global average.[22] While there are believed to be as many as 17 million firearms in circulation in the country, the illicit trade is reportedly modest and motivated more by the demands of (violently) protecting markets and distribution routes than by private collectors or sport shooters. Of the abovementioned total, roughly 5.4 million firearms are licensed to citizens, 2.2 million are held by military, police and customs officers, and 9.5 million held illegally.[23] But most of these weapons are in fact

20 "Brazil's Federal Police (DPF), among the top 10 in the world, seizes between 8 and 9 tons of cocaine per year, a continental record. In terms of marijuana, it amounts to 40 tons. Of synthetic drugs, as LSD and ecstasy, almost 2 tons are seized each year. Experts assure however that seizures represent only 10% to 12% of total trafficking."See http://www2.uol.com.br/historiaviva/reportagens/empresarios_do_submundo_5.html

21 It is worth noting, however, considerable reductions in violence in some of Brazil´s largest cities including Sao Paulo and Rio de Janeiro.

22 See Waiselfisz (2012).

23 See Dreyfus et al (2010).

produced in Brazil by one of its handful of arms manufacturers. Indeed, the vast majority of Brazil´s 35,000 annual firearm homicides are committed not with foreign-made firearms, but pistols and handguns acquired illegally in Brazil.

Brazil is the fourth largest firearms and ammunition producers in the world and exerts a comparatively weak control regime over its own products. It is, after the United States, the largest civilian arms manufacturer in the Western hemisphere with annual exports of upwards USD300 million (though this represents less than 0.1 per cent of its annual GDP).[24] With government support, Brazilian firms have also massively expanded and diversified their weapons and ammunition exports not just to the United States, but also Argentina, Colombia, Mexico and other countries in Africa, the Middle East, Southeast Asia and Western Europe.[25] National production is dominated by three firms with complex ownership structures and robust lobbying and financial support[26] including CBC, Taurus and IMBEL, the latter being a company administered

24 See Google and Igarape application at http://googleblog.blogspot.ca/2012/08/a-new-way-to-visualize-global-arms-trade.html. According to the Associação Brasileira das Indústrias de Defesa e Segurança (ABIMDE), the sector transacts R$2.7 billion per year (US$ 1.35 bi), R$1.0 billion coming from exports. The sector employs 25,000 people and generates 100,000 indirect jobs.

25 See http://apublica.org/2012/01/empresas-de-armas-miram-africa-asia-para-ampliar-exportacoes/

26 It is worth noting that PROGEREN is an initiative of BNDES. See http://apublica.org/2012/01/bancada-da-bala/ for a review of the lobby. Also, note that R$ 4 million (US$2 million) were approved in 2005 to be lend to Taurus Máquinas-Ferramentas Ltd. It was undertaken as part of the *Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda* (PROGEREN) andintended to increase employment by 75 per cent (150 new posts) and expand the company's gross receipts in 44.4 per cent. *See* http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Sala_de_Imprensa/Noticias/2005/20050307_not040_05.html.

by the Ministry of Defense.[27] And while there are no reports of rules necessarily being broken, Brazil ranks 42 out of 52 countries in terms of its transparency over its arms exports and imports.[28] Meanwhile, on the domestic front, the 2003 *National Disarmament Statute* is under threat and unevenly applied with frequent reports of locally purchased or acquired weapons being "leaked" into cities and towns (Dreyfus et al 2010).

A number of typologies exist for describing the ways in which ostensibly authorized or legal firearms diffuse into Brazilians hands. Specific routes include diversion from military and police arsenals, diversion from retail shops and private security company stocks, legitimate purchases from firearm outlets, illegitimate sales from arms manufacturers and stores, thefts from homes, and across borders.[29] Contrary to public perceptions, most weapons circulating in Brazil are not of a military caliber, but rather constitute handguns. Recent estimates from Rio de Janeiro suggest that roughly three quarters of all violent crime was perpetrated with locally manufactured pistols and revolvers (Dreyfus et al 2010). In a curious twist, during the mid-1990s after authorizing a succession of transfers with its neighbor and near failed state, Paraguay, Brazil detected a surge in violence in some cities. Investigations revealed that weapons originally exported to Paraguay had been illegally diverted and smuggled back into Brazil.[30] Brazil swiftly encouraged Paraguay to issue a moratorium on imports and the incidence

27 Another medium sized firm is E. R. Ambantino or Boito.

28 See SAS (2012) at http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2012/eng/Small-Arms-Survey-2012-Chapter-9-summary-EN.pdf .

29 See http://veja.abril.com.br/multimidia/infograficos/o-mapa-do-contrabando for a review of smuggling routes.

30 See http://apublica.org/2012/01/em-cinco-anos-45-milhoes-de-armas-nas-ruas/.

of smuggling dropped to almost zero by 2000. Likewise, Brazil has taken some steps to collect and destroy weapons, in some cases leading to reductions in urban violence.[31]

Meanwhile, the extent and scale of funds generated from drug trafficking, arms smuggling, and other criminal enterprises is "laundered" remains unknown. A study from the late 1990s positioned Brazil in the top twenty capitals of *money laundering* accounting for just 0.6 per cent – or USD16.7 million – of global flows, suggesting a negligible role. This was considered roughly equivalent at the time to Mexico, which was alleged to have laundered some USD21 million (Walker 1999).[32] Part of the difficulty estimating the extent of laundering may have something to do with how it is locally defined. It is worth noting that legally, Brazil used to divide "laundering" into cases where capital was proven to have originated from seven possible categories: drug trafficking, gun-running, kidnapping, fraud, corruption, crime perpetrated by a criminal organization or terrorism.[33] But a new law recently passed by the National Congress recognizes as a laundering case any act involving the "occultation or dissimulation" of values and endowments with illicit origin. The goal is to adapt to the more elaborated forms of money laundering that have been developed in the past few years, making the fight against this practice more effective. This was accompanied by provisions of higher fines and improved procedural matters.[34]

31 See Cerquiera (2010) and Dreyfus et al (2010).

32 By contrast, the United States, positioned as number one, reported USD1.3 billion or 46.3 per cent of the total.

33 See Law nº 9.613 (1998).

34 See Law no 12.683 (2012).

A challenge with assessing the dimensions of the problem is, however, that it tends to be transnational, combining complex international transactions with networks of offshore banks and shell companies.[35] Nevertheless, according to Brazilian authorities, the chief categories of laundering arise in the context of drug trafficking, fraud and tax evasion.[36] Brazil has considerable capacity to leverage pressure on front companies and others involved in money-laundering efforts given its business leadership in the region, though it appears to have adopted a tepid role at best.[37]

The risks associated with money laundering are also connected to geographic factors and the specific sectors involved. For example, the potential for laundering appears to be as significant in border areas as major cities, not surprising given the under-institutionalization of the formal economies and weak regulatory presence of the state and banking sectors in the former regions. For its part, the banking sector is at risk of experiencing laundering through the use of foreign exchange and private banking conduits. By comparison, the securities sector risks the use of brokers to deposit funds and conduct stock market transactions. Likewise, in the insurance sector, life and pension and retirement products are exposed to flagrant laundering. Discussed in greater detail below, the Brazilian government has sought to impose limits on laundering, particularly as it relates to terrorism, often in cooperation with other governments in the region and through regional intelligence cells and joint operations.[38]

---

35 See http://blog.justica.gov.br/inicio/combate-a-lavagem-de-dinheiro-e-apontado-como-medida-para-sufocar-organizacoes-criminosas/.

36 See GAFISUD http://www.gafisud.info/home.htm

37 Observation by Sam Logan, October 2012.

38 See: FATF-GAFI (2010). http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf

Brazil has also witnessed an upsurge in *cyber-crime* in the past decade. These include banking fraud[39], identity theft, drugs trafficking and child pornography.[40] The estimated costs of cyber-crime to the Brazilian economy are estimated at US$ 8 billion annually, or 7 per cent of the global total.[41] Brazil features one of the highest rates of malware in Latin America. There are also growing anxieties with so-called 'hacktivist' groups targeting public and private institutions with the intent of expressing "political" and "social" grievances [42] as well as systematic copyright infringements from the downloading of pirated material.[43] As an emerging power, Brazil is more preoccupied than its neighbors with *cyber-war and cyber-terrorist threats*, which are politically motivated actions aiming to penetrate the country´s computer networks in order to inflict damage and destruction to national infrastructure (e.g. energy and water supplies or communication systems). Although no

39 See http://www1.folha.uol.com.br/tec/1143535-cibercriminoso-brasileiro-promove-ataque-sofisticado-a-banco-on-line.shtml and http://www1.folha.uol.com.br/tec/1163431-custo-anual-do-cibercrime-no-brasil-e-de-r-16-bilhoes-diz-estudo.shtml.

40 See Bestuzhev et al (2012).

41 See Norton Cybercrime Report (2012).

42 Such activities entail the closing down (through Dos and DDoS attacks) of official websites of government bodies and private sector entities and, in some cases, the theft and exposition of ostensibly confidential information. Targeted websites in Brazil included: Banco do Brasil, Itaú and Bradesco by Anonymous (against "widespread inequalities in Latin America"); Brazilian government and presidency, and Petrobrás websites by LulzSec (against "widespread manipulation of information by authorities"); among others. See http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5jyN0Fn4ZXfibMLdscIqXDnIXVDjw and http://itdecs.com/2011/06/brazil-suffers-its-biggest-cyber-attack-yet/

43 In its latest report on Brazil, the International Intellectual Property Alliance (IIPA) emphasizes how internet is exponentially becoming the main vector for piracy in the country, an illegal activity that causes "overall losses to the economy totaling R$ 7.3 billion (US$4.16 billion)". See IIPA "2012 Special 301 Report on Copyright Protection and Enforcement" (http://www.iipa.com/rbc/2012/2012SPEC301BRAZIL.PDF).

incident of this kind has reportedly taken place, the government discourse and some of the national cyber-security measures that have been developed (e.g. CDCiber of the Brazilian Army) indicate a growing concern.

When considering responses to organized crime in Latin America and Brazil, it is important to differentiate between both physical and virtual manifestations. Indeed, the vast geography of Central and South America, and Brazil in particular, require taking geography into account. Brazil has more than 15,000 kilometers of physical borders with ten neighboring states. These borders are extremely complex and differentiated, and exceedingly difficult to monitor or maintain. It also has a sophisticated land and communications infrastructure and, as noted above, a massive domestic market for formal and informal goods and services. Thus, on the one hand, drug and arms selling and human smuggling exhibit tangible points of origin, transit and end-use across the region – especially in the Andean region, the Amazon and the Triple Frontier or Tri-Border Area. There are frequent reports, for example, of drug cartels from Bolivia, Colombia and Paraguay using civilian aircraft to deliver cocaine shipments on landing strips in Brazil.[44] By contrast, money laundering, fraud and extortion are often conducted extra-territorially, by virtual means and often involving actors outside of Latin America. Physical proximity may be required to disrupt producers, traffickers and users of drugs and arms while information and communication tools may be more instrumental in the latter case. Needless to say, such strategies will also entail resort to different types of security actors, areas of focus, and jurisprudence.

44 See MercoPress (2011).

Brazil´s normative and institutional approach

Although long conscious of organized crime, Latin America countries only adopted a concerted engagement with related issues from the 1990s onwards. In some ways, their efforts accompanied wider global preoccupations with organized crime following the end of the Cold War. With the emergence of powerful international criminal syndicates from Eastern and South-eastern Europe and in the wake of neoliberal reform programs across Latin America, it was no surprise that a variety of groups soon acquired a foothold in the region. Moreover, with the decline of conventional armed conflicts and the emergence of democratic movements, national armed forces and police forces sought a new legitimacy and relevance in refocusing on trans-boundary and domestic criminal threats. In an unsettling echo with the past, many countries across Central and South America soon began adopting militarized operations in the context of law enforcement, latterly described as *mano dura*. More recently, governments throughout Latin America have sought to soften their law and order approach, invoking in some instances the construct "citizen security".

For its part, Brazil has historically opted for multilateral approaches to promoting security, including in relation to transnational organized crime. After all, the country was a founding member of the League of Nations and the United Nations together with the Pan-American Union and its successor, the Organization of American States (OAS) (Daudelin and Burges 2011). Although today heavily critical of its asymmetric governance structure, Brazil has spent more time as a non-permanent member of the United Nations Security Council than any other country – and this in spite

of thirty years of dictatorship (Gratius 2007). Brazil has also adopted the role of regional mediator through, for example, the Rio Group which was established in the mid-1980s and other institutions.[45] While Brazil has played a strong role in promoting international norms, it has shown a marked resistance to more forceful action including so-called Chapter VII mandates for peace enforcement or aggressive sanctions regimes. The country´s reluctance can be traced to its long-standing opposition to any interventions that breach national sovereignty. More recently, Brazil has taken a "turn" to regional and sub-regional approaches to security promotion.

Consistent with its multilateral instincts, Brazil has ratified most international and regional instruments intended to combat organized crime. The only exception, and it is one shared by most countries across Latin America, Brazil has yet to sign or ratify treaties on cybercrime.[46] The key normative mechanisms include the United Nations *Convention Against Transnational Organized Crime* (2000) which Brazil ratified in 2004 and focuses on, among other things, money laundering.[47] Others that Brazil has signed-up to include the UN protocol on the trafficking of women and children (2004)[48], the UN protocol

45 Communications with Jean Daudelin, October 2012.

46 The so-called *Budapest Convention* of 2001 which is overseen by the Council of Europe. See Diniz and Muggah (2012).

47 Specifically, it encourages state parties to" develop and promote global, regional, sub-regional and bilateral cooperation among judicial, law enforcement and financial regulatory authorities in order to combat money-laundering".

48 *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (2000).

against the smuggling of migrants (2004)[49], the UN protocol against illicit manufacturing and trafficking in firearms (2006)[50], and a host of UN conventions related to narcotics (1965, 1972, 1991)[51], terrorism (2005)[52] and corruption (2005).[53] Of course, signing and ratifying treaties represent important first steps, implementing and complying with them is another matter entirely.

Even so, Brazil has elaborated a host of national and subnational institutions to address organized crime, including drug trafficking, arms smuggling, money laundering and, more recently, cybercrime. It has not, however, elaborated many agencies with extensive "supra-national" functions. The principal public sector entity involved in "combating" organized crime is the Ministry of Justice. The Ministry was strengthened during the Lula administration and empowered to amplify its activities in relation to the so-called war on drugs, arms, financial crimes and terrorism (Machado 2007).[54] And while the Ministry has established a number of specific internal bureaus focused on public security (SENASP), drugs (SENAD),

49 *Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (2000).

50 *Protocol against the Illicit Manufacturing of and Trafficking in Firearms, Their Parts and Components and Ammunition, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime* (2001).

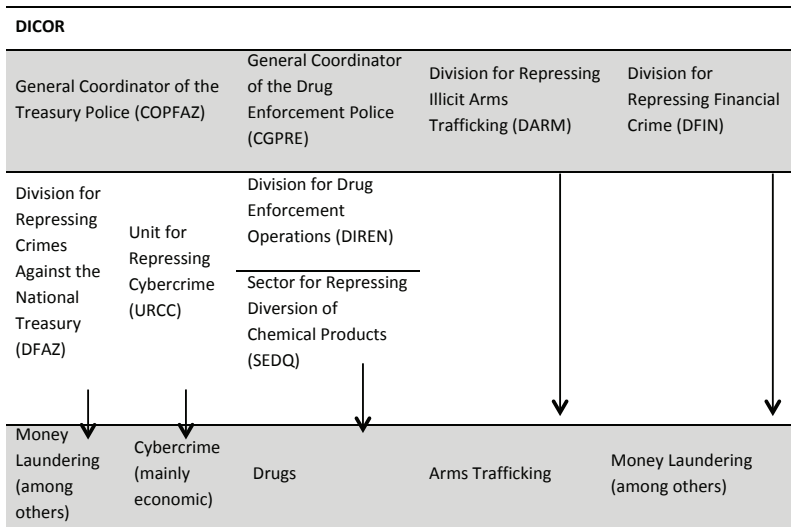
51 *See Single Convention on Narcotic Drugs* (1961) (as amended in 1972), *Convention on Psychotropic Substances* (1971) and the United *Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances or Vienna Convention* (1988).

52 UN *Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism* (1999).

53 UN *Convention Against Corruption* (2003).

54 Its mandate was also bolstered following Brazil´s ascendance to the *United Nations Convention Against Transnational Organized Crime.*

justice (SNJ), as well as a Department of Assets Recovery and International Juridical Cooperation (DRCI), the more important entities are the Federal Police and, to a lesser extent, the Federal Highway Patrol (DPRF). The former is described at length below and the latter´s Crime Repression Division is intended to prevent and contain drugs and arms trafficking, human smuggling, contraband, piracy and vehicle theft.[55]

Figure 1 – Administrative functions of the Federal Police DICOR[56]

The Federal Police is widely respected federal agency and regarded as competent and efficient, even if it has been involved

55 See see www.dprf.gov.br.

56 See http://www.dpf.gov.br/institucional/Organograma_unidades_centrais_01.2012/.

in a series of scandals over the past decade.[57] Specifically, the Federal Police is constitutionally mandated to engage crime of various types across Brazil as well as international, or interstate, manifestations.[58] It is bureaucratically organized into discrete divisions including the Directorate for Investigation and Combat of Organized Crime (DICOR).[59] The DICOR´s key areas of focus are illustrated in *Figure 1* and include drugs trafficking, arms smuggling, money laundering and cybercrime. The Federal Police also cooperate with Interpol and Ameripol and sustains liaison offices with neighboring countries such as Argentina, Bolivia, French Guyana, Paraguay, Peru, Suriname and Uruguay. Alongside the Ministry of Justice and the Federal Police are a host of other critical public entities that are also involved in engaging with both transnational and national forms of organized crime. These include the Ministry of Foreign Affairs, the National Treasury, and others such as the Intelligence Services, the Office for Presidential Security (GSI), the Chamber for External Relations and National Defense (Creden), the National Defense Council (CDN), and the Ministry for Federal

57 For example, Operação Satiagraha between 2004 and 2008 has raised a lot of controversies. See http://www.brasil247.com/pt/247/brasil/55043/.

58 The constitution is less clear on what constitutes "organized" crime. "Art. 144, par. 1st: The federal police, instituted by law as a permanent body, organized and maintained by the Union and structured in career, is intended to: I- investigate criminal offenses against the political and social order or detriment to goods, services and interests of the Union or of its autonomous agencies and public enterprises, as well as other offenses with interstate or international repercussion and requiring uniform repression, according to what the law shall establish; II- prevent and suppress illicit trafficking in narcotics and similar drugs, smuggling and contraband, not excluding action by the treasury and other public agencies in their respective areas of competence; III- perform the function of maritime, airport, and border police; IV- exercise exclusively the functions of the judiciary police of the Union"

59 See http://www.dpf.gov.br/institucional/Organograma_unidades_centrais_01.2012/.

Public Relations secretariat for institutional relations (SRI)[60] A major challenge for Brazil, as other countries, is institutional coherence and coordination across them.

The Federal Police is one of a number of security entities in Brazil. While it has an international and national mandate as well as divisions in each state, it also works alongside distinct military and civil police units. Owing to the highly decentralized nature of the police forces and their overlapping competencies, there are complex challenges associated with coordinating activities. A particular obstacle relates to the Federal Police´s intelligence service which is only weakly integrated into the national system and a source of considerable tension. Likewise, the Federal Police must also work alongside the Armed Forces which are playing an increasingly assertive role in combating organized crime in border areas. Indeed, not only is coordination challenging, but both actors are effectively competitors for scarce funding as 2011 protests by the Federal Police attest.[61] There is some truth to their concerns: the *Tribunal de Contas de*

60 One of the activities of the Public Prosecutors Office is to promote penal actions regarding crimes under federal jurisdiction. These include illicit drug trade, human trafficking, contraband, money laundering, and certain types of cybercrime (e.g. child pornography, racism and hate crime, etc.). The MPF Also features the Assessoria de Cooperação Jurídica Internacional which has been involved in disrupting transnational criminal groups operating in Brazil. It does so by blocking assets originated in illicit activities, both from Brazil to the outside and from the outside to Brazil; blocking accounts and obtaining information about banking data; sharing sensitive data and cooperating with other departments; and searching and seizing illegal assets.

61 In November 2011, protests against cuts and delays in the federal budgetary commitments to DPF's border installations (part of the Plano Estratégico de Fronteiras) took place in the country. The National Federation of Federal Agents (Fenapef) launched operação-padrão (operation-standard), in which DPF's services in border and fluvial checkpoints are slowed down, while DPF's public servants from 13 states have organized a manifestation in front of the Ministry of Justice in favor of their colleagues deployed in remote areas. See http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,plano-de-fronteiras-patina-por-falta-de-recursos-e-policiais-federais-se-revoltam-,801796,0.htm.

Uniao recently published an assessment confirming the lack of human and material capacity of the Federal Police when it came to addressing transnational organized crime in border areas.[62]

Alongside the abovementioned entities are the Ministry of Defense and the Armed Forces which are also playing an increasingly central function in the fight against organized crime. Under the (civilian) aegis of the Ministry, the Brazilian military occupies a significant, if intermittent, role in containing domestic threats, including in gang and militia infested favelas as well as in operations along its borders. But the military has occupied a more prominent place from the late 1990s onwards. Specifically, the 1998 *Lei do Abate* authorized the armed forces to shoot down hostile aircraft including those purported to contain narcotics or other contraband.[63] Likewise, a federal law passed in 1999 established subsidiary functions emphasizing that the military can:"act through preventive and repressive actions in the border zone, at sea and in inland waters - regardless of the ownership, property, purpose or any encumbrance upon them - against transnational and environmental crimes, alone or in coordination with other agencies of the Executive Branch, running, among others, the following actions: I - patrolling II – inspecting/searching people, land vehicles, ships and aircraft, and III – on-scene arrests".[64]

62 See http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/imprensa/noticias/noticias_arquivos/Informativo_Sisnad_1.pdf and http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1140513-tcu-diz-que-estrutura-da-policia-federal-e-insuficiente-na-fronteira.shtml. It is hard to estimate how much the Federal Police is spending on its fight against transnational organized crime. DPF and DPRF together received only R17 million from PEF's budget for 2012 (see more about PEF below and at http://blog.justica.gov.br/inicio/r-150-milhoes-para-plano-estrategico-de-fronteiras/). The Federal Police station of Foz do Iguaçu, near the Triple Border, was the one outside the biggest urban centers in Brazil that received more investments in 2011: R8.5 million (see Portal Transparência Brasil).

63 See Lei no 9.614, December 19, altered by Law no 136/2010.

64 See Lei Complementar no 97, June 9.

The Brazilian military also increasingly combines its response to organized crime with what might be described as "environmental crime". In line with the *National Defense Strategy* of 2008[65], the military and navy are now more permanently stationed in the Amazon and border areas to address "complexes" of organized crime, including drug trafficking, arms smuggling, and illegal migrant movements[66] while also pursuing illegal logging and extraction of related products (see Machado 1997, 1996). The so-called Amazonian Vigilance Surveillance System (SIVAM) is one such mechanism launched in 2002 to monitor the country´s fluvial systems and its borders (Almeida 2002). Indeed, the SIVAM program also included a hot pursuit agreement with Colombia, though appears to be weakened by limited financing.[67] *Operation Agata* is another prominent example of successive multi-task border operation intended to disrupt a combination of organized crime activities ensuing across international borders. These operations typically involve the establishment of fixed and mobile checkpoints in search of drugs and weapons supplying crime groups in Recife, Rio de Janeiro and Sao Paulo as well as controlling illegal traffic across borders. They also entail the use of unmanned drones and dozens of aircraft.[68] Brazilian officials have noted that the "softest" border areas are in Paraguay and Uruguay,

65 See http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_ingles.pdf.

66 For example, Brazil recently halted the issuing of visas to Haitian migrants who were entering the country illegally from Acre due, at least publicly, to concerns of the involvement of organized crime groups in illegal human smuggling operations.

67 Observation by Sam Logan, October 2012.

68 Brazil purchased 15 drones from Israel in 2009 at a cost of US$200 million during a visit of then President Shimon Peres. See MercosPress (2009).

though operations have extended into Bolivia, Colombia, and Peru. *Figure 2* highlights key Agata operations pursued by the military since 2011.

Whilst mandated to promote wider regional integration and work in an "all of government" manner, neither the Ministry of Defense nor the Armed Forces have made strong inroads in this regard. The Ministry of Defense in particular is supposed to work with the Ministry of Foreign Affairs to promote inter-agency cooperation, including in relation to cooperation with neighbors to fight organized crime, strengthen strategic collaboration on cybernetics, space and nuclear issues, and promote common research and development on defense products.[69] But there are concerns that integration is occurring too slowly, if at all.[70] Clearly the lackluster performance cannot be laid entirely at the door of the Ministry of Defense and the Armed Forces. Indeed, the Ministry of Foreign Affairs is also mandated, through its General Coordinator for the Fight Against Illegal Transnational Activities (COCIT), to promote national and international cooperation on issues of drugs trafficking, arms smuggling, human trafficking, money laundering and cyber-crime. Converting expressions of intent into practical action is easier said than done.

69 See ENS (2008, p. 64).

70 See Manrique (2012).

Figure 2 – Major military operations to combat organized crime in border areas

Operation	Area Covered	Deployment	Results
Ágata I (2011)	Argentina, Paraguay and Uruguay	3,500 men	Apprehension of 2 tons of irregular products; destruction of illegal landing strips and prospecting sites
Ágata II (2011)	Colombia	More than 5,000 men	Apprehension of 7 vehicles, 65kg of explosives, 2t of marihuana, 65kg of illegal pesticides, R900,000 in contraband and bootleg products
Ágata III (2011)	Bolivia, Paraguay and Peru	7,000 men	50 small weapons and 1t of drugs seized
Ágata IV (2012)	Guyana, French Guyana, Guyana, Surinam, and Venezuela	More than 5,000 men	Seven people arrested; 33kg of coca paste
Ágata V (2012)	Brazil 3.900km from Rio Grande do Sul to Mato Grosso do Sul	19,000 men	31 people arrested; 6t of drugs seized; total value of apprehensions: more than R5 million.

Part of the reason for difficulties in promoting wider regional cooperation relates to Brazil´s long-standing inward-looking focus. Not unlike other countries, Brazil is intensely preoccupied with protecting its borders and ensuring *de jure* and *de facto* sovereignty over its territory. This determination can be traced to pre-independence era policy of colonization, a more securitized approach during the dictatorship period (1965-1985), and softer variations during democratic administrations. Under President Rousseff, however, the 2011 *Strategic Frontier Plan* (PEF) has given this priority a new urgency and resonance.[71] Consistent with its predecessor, the PEF explicitly and implicitly accords a priority to integration

71 See Decreto No 7496 from June 8th, 2011: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7496.htm.

with South America. What differs, however, is how PEF more forcefully emphasizes prevention, control and repression of transnational organized crime as well as enhanced integration of key public security bodies and the armed forces of countries in the region. Critically, it also privileges not just of all-of-government response on Brazil´s part, but also joint actions between federal states, partnerships with neighboring countries, and implementation support through the Integrated Frontier Management Units (GGIFs) and Joint Operation Center (COC).[72]

While still in evolution, PEF's activities are far-reaching. The *System for Border Protection* (SISFRON), for example, is one of the most ambitious components of the intervention and is expected to be fully operational by 2030. SISFRON constitutes a monitoring system designed to ensure real time surveillance of Brazilian borders and mobilize a rapid response.[73] In the meantime, the *National Strategy for Public Security in the Border zone* (ENAFRON) scheme, overseen by SENASP, seeks to coordinate federal, state and municipal action across 11 states and more than 588 municipalities. It supports a package of training, capacity-building, technical cooperation and exchange activities through specific agreements (*convênios*). It also entails joint operations of control in border areas and investments in ICTs. [74] Finally, in addition to *Ágata* activities are

72 See http://www.defesanet.com.br/fronteiras/noticia/1441/PEF---Governo-Federal-lanca-plano-para-prevenir-e-enfrentar-crimes-nas-fronteiras.

73 A recent pilot in Mato Grosso do Sul involved the 4th Brigada de Infantaria Motorizada de Dourados.

74 See http://blog.justica.gov.br/inicio/autoridades-de-seguranca-publica-se-reunem-para-definir-acoes-de-controle-das-fronteiras-em-2013/ and http://tribunaamapaense.blogspot.com.br/2012/12/enafron-programa-federal-protege.html

a host of border control efforts sanctioned by PEF (e.g. *Fronteira Unida*, *Fronteira Blindada* and *Gênesis*). An ongoing activity is *Sentinela*, led by the Ministry of Justice and supported by federal security entities (i.e. DPF, DPRF, the *Força Nacional de Segurança Pública* and SENASP).[75] PEF's broader goal, it seems, is to consolidate the state presence in ostensibly peripheral areas, strengthen inter-state cooperation within Brazil, and expand strategic international partnerships.

Past is present? Future security postures in the region

To the extent that Brazil has consciously adopted a regional approach to addressing organized crime, it consistently adopts a South American orientation. This perspective is hardly by accident: when it comes to taking on narco-trafficking, arms smuggling, money laundering and human trafficking, Brazil is focused squarely on the risks of contagion and the challenges emanating from its ten neighbors. And while Brazil has oriented its diplomatic posture for a more expansive global role, it continues to negotiate a regional approach to organized crime through trilateral and bilateral arrangements. Brazil also continues to cooperate with the OAS on issues of cyber-security, drugs, arms control and terrorism, but its participation is passing into what some analysts describe as an "emptying phase". Indeed, the OAS is increasingly viewed by countries across South America as a comparatively weak entity with little legitimacy or influence. Its involvement in mediating security crises in Central and South America is also routinely resisted by

75 See, for example, http://blog.planalto.gov.br/operacao-sentinela-aumenta-a-apreensao-de-drogas-e-contrabando-nas-fronteiras/

Brazil, much to the frustration of some in Washington D.C.[76]. Efforts to revive the relevance of the OAS through defense ministerial meetings are also not viewed optimistically by governments in South America (Daudelin and Burges 2011).

Thus, rather than leaning northwards, Brazil´s orientation is toward intensifying sub-regional and bilateral relations.[77] Tellingly, of the roughly 25 bilateral agreements associated with transnational crime signed by Brazil, roughly half are with neighboring countries, a third are with European or African countries and just a handful are with countries in North and Central America.[78] While Brazil does not exclude expanded cooperation with the United States, Mexico or Canada, it has not actively sought them out. Moreover, Brazil has comparatively discrete and limited relations on organized crime-related issues with Central American and Caribbean countries and related institutions. The United States government, for its part, does not appear to view Brazil as a key center of influence in the same way it sees, say, China, India and Russia. On the other hand, the United States military strategy generally supports regional integration in South America and Brazil´s implied leadership.[79]

Even so, Brazilian diplomats continue to court the United States for a seat on the United Nations Security Council, while

---

76 Interview with the Director of the Multinational Security Division, OAS. February 2012. Communication with Jean Daudelin, October 2012.

77 See Manhana and Magalhães (2006, p. 137).

78 A list of bilateral arrangements signed by Brazil between 2003-2010 associated with the fight against organized crime is available at http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/3.2.19-anexo-temas-multilaterais.-combate-aos-ilicitos-transnacionais.

79 The 2011 US National Military Strategy notes that "We welcome efforts by Brazil and our other regional partners to establish economic and security mechanisms, such as the South American Defense Council (SADC)."

cautiously resisting American influence in the region and incursions on sovereign states.[80] Indeed, Brazil has made it clear that the United States military presence in Colombia (and previously Ecuador) should be of a "temporary" character.[81] Yet pragmatists in both the United States and Brazil recognize that improved cooperation is inevitable and the expectation is that strengthened military relations will flow from diplomatic ones, including on shared concerns of transnational organized crime (Brown 2012). For example, Defense Minister Celso Amorim has repeatedly emphasized the potential for expanded cooperation – including trilateral assistance abroad.[82] While still nascent, the expectation is that future cooperation will be on the Tri-Border Area of Brazil, Argentina and Paraguay together with some counter-terrorism activities.[83] Other related concerns are likely to involve alleged linkages between South American and Western European (notably Portugal and Spain) and West African drug trafficking organizations [84] as well as possible linkages with Al-Qaeda.

It is worth stressing that South America as a whole still lacks a coherent regional structure for managing collective

80 This represents a gradual shift from more positive partnerships during the early and middle of the twentieth century (see Brown 2012).

81 See, for example, Wecker (2009).

82 See Amorim (2011).

83 It is worth recalling the terrorist attacks of 1992 and 1994 in Argentina by a Hezbollah group supported by Iran. There are now more common rumors of recruitment and training in the Tri-Border Area.

84 *Operação Caravelas* launched by the Federal Police in 2005 cracked down a racket involving partners in Brazil and Portugal (see Piauí magazine, "Glória e Perdição", no 75, Dec 2012). Guinea-Bissau has also been widely reported as an intermediary destination of South American drugs before they reach Europe. These examples demonstrate that international action by Brazilian criminal groups may still be restricted by language barriers.

security and defense priorities. Most countries in the region continue relying on their own institutions to confront transnational threats and Brazil is part of a “variable geometry” of multilateral arrangements.[85] Only relatively recently have tepid regional bodies and processes emerged to enhance cooperation, with others generating still more uncertainty.[86] In 2003, for example, defense ministers from across South America met for the first time to review security priorities and define a common front against international threats.[87] In spite of these limitations, and arguably because of them, Brazil adjusted its posture on a distinctly South American axis rather than a pan- or even Latin American one.[88] Its decision to establish the Union of South American States (UNASUR) with 11 other members is an example of this, even as it may be setting up a possible confrontation with Mexico.

While new, UNASUR is described by some analysts as the “lynchpin” of Brazil´s regional strategy (Daudelin and Burges 2011). Formally established by the *Brasilia Declaration* in 2008, UNASUR includes a South American Defense Council (CDS), a Peace, Security and Cooperation Protocol, a Center for Defense Strategic Studies (CEED) and routine meetings of defense, justice and interior ministers. The CDS, with its seat in Quito, constitutes a forum to exchange information and promote cooperation on, among other things, organized crime

85 Credit to Jean Daudelin for the term “variable geometry”, October 2012.

86 For example the avowedly anti-imperialist Bolivarian Alliance of the Peoples of the Americas (ALBA) established by Presidents Castro and Chavez in 2004 and includes eight members.

87 See Flem (2004) and Sain (2002).

88 As Stuenkel (2011) observers, Brazil´s support for CELAC amounts to little more than an empty gesture.

threats.[89] It is intended to foster confidence-building measures, build closer collaboration between military establishments, and articulate common positions on global challenges. During the February 2012 UNASUR meeting of defense ministers, for example, transnational organized crime was openly discussed for the first time.[90] Commitments were restated during the May 2012 summit where a concrete recommendation was made to fight against organized crime.[91] It is still not clear, however, whether these calls for action will translate into practical interventions since UNASUR as a whole still lacks a clear funding strategy, policy development capability, or agreement on the devolution of power.[92]

Brazil is also seeking to exert its leadership and influence in the Mercado Comum do Sul (MERCOSUL).[93] According to some diplomats in Brasilia, the political and geopolitical dividends of MERCOSUL outweigh its potential economic benefits. And while the bloc offers some strategic leverage, it is important also to note that it does not exhibit any robust

89 See_http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=87:consejo-suramericano-del-problema-mundial-de-las-d&id=337:estatuto-consejo-problema-mundial-drogas

90 There it was noted that "*esta es la primera vez que el tema de la seguridad pública es abordado a nivel suramericano desde una perspectiva especializada y multidisciplinaria, como fue dispuesto en agosto del año pasado por los Ministros de Relaciones Exteriores, y desde el año 2009 por los Jefes de Estado de la región, cuando acordaron "fortalecer la lucha y cooperación contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional y sus delitos conexos, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, así como el rechazo a la presencia de grupos armados al margen de la ley*". See http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=516:ultima-unasur-debate-cooperacion-regional-en-crimen-trasnacional-organizado-y-nuevas-amenazas&catid=66:noticias-unasur.

91 See http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI5753689-EI8140,00-Unasul+decide+coordenar+luta+contra+crime+na+America+do+Sul.html.

92 Communication with Jean Daudelin, October 2012.

93 It translates into Mercado Comun del Sur – or MERCOSUR – in Spanish.

autonomy, administrative capacity or discrete military or policing mandates. While designed as a mechanism to further economic interests, Brazil envisions MERCOSUL secondarily as a means of shaping security postures of states across South America and is one of many multilateral arrangements in which the country has a presence. Since its inception, the entity has generated a rash of processes calling for a more vigorous engagement with organized crime. For example, in 1998 it led to the creation of an integrated system to address drug trafficking, money laundering, and other forms of contraband in the Triple Border Area. It also led to the creation of a common system to control and track seized arms associated with drug trafficking and other crime entities[94] as well as systems to monitor illegal air transport activities. What is more agreements have been brokered on fighting corruption[95], developing cooperative approaches to transnational crime[96], and identifying means of promoting integrated responses. Yet the future of MERCOSUL as a serious force in South America is still open to question: the recent entry of Venezuela which many states view with suspicion raises new questions.[97]

Notwithstanding Brazil´s extensive involvement in regional clubs, the country´s approach to addressing organized crime remains focused more narrowly on bolstering formal and informal bilateral ties across South America proper. Building on UNASUR and MERCOSUL, Brazil established a host of bilateral

94 See MERCOSUR (1998) and (2010).

95 See http://www.mercosur.int/msweb/CCCP/PT/Index.html.

96 See http://www.mercosur.int/msweb/Normas/normas_web/Decisiones/PT/DEC_016-006_PT_AcdoQuadroSegRegional.pdf

97 Communication with Sam Logan, October 2012.

and trilateral agreements to extend its influence and manage its shared borders.[98] And while there are many declarations of intent, there are still real concerns about the extent to which governments in South America are able and willing to take on organized crime.[99] The mere signing of an accord does not necessarily translate into practical action, suggesting that verification and monitoring measures may be required to assess the effectiveness of these entreaties.

Since 2011, Brazil has established agreements with Peru and Paraguay (described colloquially as *Nosso Plano Colombia*, or "Our Plan Colombia") to deal with narcotics production and trafficking.[100] This includes cross-border actions by the Brazilian Federal Police actions to destroy coca and marijuana production capacities, though concerns are emerging that Paraguay turns a blind eye to organized crime.[101] Brazil is also seeking to extend the plan to Bolivia and Colombia.[102] Brazil has also initiated talks with Bolivia[103] and the United States to

98 In some cases, UNODC has sought to help broker and facilitate bilateral and trilateral cooperation on issues of organized crime. See, for example, UNODC (2010).

99 See http://www.peruviantimes.com/tag/organized-crime/.

100 See http://www.vermelho.org.br/noticia.php?id_noticia=189245&id_secao=7.

101 Paraguay's fragile economy is highly dependent of illicit trades, being a safe haven for contraband, bootleg products, small arms and drug trafficking, money laundering, car theft, etc. These activities are alleged to amount to some 60 per cent of the economy of Ciudad del Este. Paraguayan officials tend to circumvent the problem of organized crime, predicting social instability if tackling one of the bases of local economy. See http://apublica.org/2011/06/wikileaks-brasileiros-reclamam-da-atuacao-do-paraguai-no-combate-ao-crime-internacional/.

102 See http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1139987-pf-avanca-a-fronteira-para-combater-trafico-de-drogas.shtml and http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1139988-analise-ocupar-vacuo-que-os-eua-vem-deixando-traz-risco.shtml.

103 See http://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2012/09/14/interna_internacional,317450/brasil-e-bolivia-reforcam-cooperacao-contra-narcotrafico.shtml.

develop a tripartite agreement on drugs, though details remain vague and tensions volatile.[104] Concerns that Bolivia and Paraguay constitute "narco-states" owing to the convergence of official and illegal interests are reaching fever pitch in some quarters and appears to be influencing Brazilian policy in the region.[105] In addition to broader agreements with Argentina, Uruguay and Venezuela[106], Brazil established several accords with Colombia, adapted to the threat of guerrillas as well as narco-traffickers.[107] While focused on mutually engaging a host of organized crime threats, some Brazilian diplomats complain that Colombia´s efforts are generating displacement effects, effectively pushing drug trafficking and guerrillas into the Amazonian border areas.[108] Many of these bilateral agreements ensure that Brazil´s military preserves its pre-eminence in the Amazonian region.

104 See http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,bolivia-brasil-e-eua-estabelecem-parceria-contra-drogas,825245,0.htm;

105 See http://www.hacer.org/latam/?p=19940, http://www.coha.org/brazilian-intervention-in-regional-war-on-drugs-at-stake/ and Douglas Farah's interview to Veja magazine ("O perigo dos narcovizinhos", Sep 03, 2012). The Paraguayan and Bolivian governments also recently interdicted Abin (Brazil's intelligence agency) to establish offices in their territories. Abin has offices in Argentina, Colombia and even Venezuela (IstoÉ magazine no 2245, Nov 21, 2012).

106 See http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3078.htm, http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/notas-a-imprensa/viii-reuniao-de-alto-nivel-da-nova-agenda-de-cooperacao-e-desenvolvimento-fronteirico-brasil-uruguai-porto-alegre-13-e-14-de-setembro-de-2012, http://www.itamaraty.gov.br/o-ministerio/conheca-o-ministerio/america-do-sul/departamento-da-america-do-sul-ii-das-ii/venezuela/grupo-de-trabalho-de-desenvolvimento-fronteirico/viii-reuniao-do-grupo-de-trabalho-de-desenvolvimento-fronteirico-brasil-venezuela.

107 See some of the aspects of Brazil-Colombia plan of border security at http://www.google.com/hostednews/afp/article/ALeqM5ijkiEct1a5eXDMoRqUU3rznF_SMw?docId=CNG.adca30e7010079785565c3ff390e95b9.5f1.Casas-Zamora

108 See http://www.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo71.pdf and http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-01-19/colombia-tornou-se-lideranca-regional-no-combate-drogas-diz-czar-antidrogas-dos-estados-unidos.

By way of contrast, there is comparatively less publicly available evidence of bilateral cooperation between South American countries on managing cyber-security and cyber-defense. Indeed, silences on this front are deafening. While a possible area of growth, just Brazil has signed a treaty with another country outside of Latin America – Russia. The *Agreement on Non-Aggression by Information Weapons* was signed in 2010 and represents one of the first bilateral agreements of its kind. In addition to featuring a non-aggression pact in the case of a conventional war, the agreement calls for information exchange, capacity strengthening and joint cyber-war exercises. Meanwhile, the Defense Ministers of Argentina and Brazil also signed a 2011 *Joint Declaration* to review bilateral cooperation across the defense sector, with one clause specifically calling for increased cooperation on informatics and cyber-defense. Likewise, Defense Ministers from Brazil, Chile and Colombia have also expressed their concerns to the US Pentagon regarding cyber threats such as hacktivism and have urged for the hardening of computer networks against breaches and increased cooperation (Baldor 2012).

It is still impossible to precisely measure the budgetary commitments of Brazil to taking the fight to organized crime, partly due to the secrecy surrounding overall defense-related spending. Defense spending in 2010 was roughly US$33.5 million or 1.6 per cent of GDP and increased 5.8 per cent in 2012.[109] But the overall picture is complicated by the fact that the Dilma administration introduced cuts of more than R50 billion (US$ 30 billion) in 2011 to contain inflation and lower interest rates, a sharp change of tact from previous years. It is also the

109 See Oliveira (2012) and SIPRI (2012).

case that the vast majority of spending on sectors involved in fighting organized crime is devoted to salaries and pensions. A snapshot of specific interventions is nevertheless revealing and indicates a moderate level of commitment though the priorities are still easily imputed. For example, the federal government allocated US$75 million (R$150 million) to the aforementioned *Strategic Frontier Plan*[110] as well as the so-called Blue Amazon Management System to monitor coastlines.[111] The Brazilian government has also committed US$6 billion (R$12 billion) on the SISFRON program by 2030, as well as the construction of nuclear-powered submarines by a separate contract worth $R21 billion.[112] Additional programs are singled out in the federal government, though lack specific detail.[113] Meanwhile, the previous Lula administration directed just US$ 35 million (R$70 million) to special policing programs (Pefron) and another US$80 million (R$160 million) to a national aviation policy for public security.[114] Likewise, CDCiber will receive an

110 See http://blog.justica.gov.br/inicio/r-150-milhoes-para-plano-estrategico-de-fronteiras/

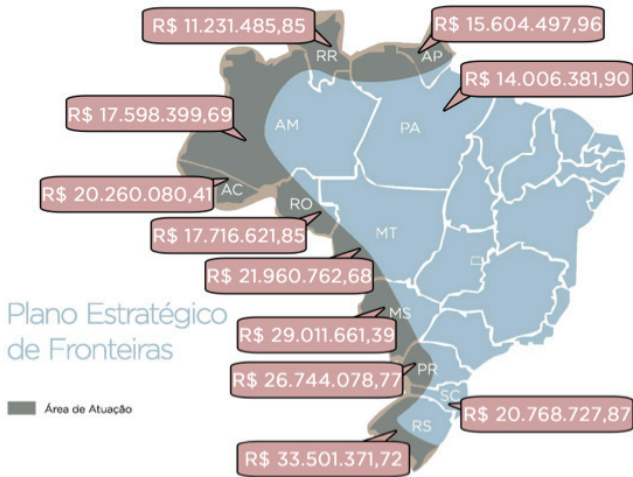
111 The navy has also purchased three armed patrol boats for roughly $172 million from BAE Systems and is considering a USD2 billion contract for next-generation fighter jets.). See http://www.militar.com.br/modules.php?name=Noticias&file=print&sid=1353

112 See http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/em-transformacao-exercito-planeja-estar-totalmente-equipado-em-10-anos.html. See also See http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,submarino-nuclear-brasileiro-saira-do-papel-em-2016,897305,0.htm.

113 These include the Calha Norte (R$ 72 million), SIPAM (SIVAM) (R$ 63 million) and ENAFRON program (R$ 156 million). See Portal SigaBrasil. For more on ENAFRON's spending, see http://blog.justica.gov.br/inicio/autoridades-de-seguranca-publica-se-reunem-para-definir-acoes-de-controle-das-fronteiras-em-2013/. Also, Brazilian aerospace conglomerate Embraer is increasing its gains in the defense sector (USD1 billion in 2012) partly due to its active involvement in Brazilian border defense programs. See http://www1.folha.uol.com.br/mercado/1201140-embraer-ve-area-de-defesa-crescer-e-faturar-us-1-bilhao-no-ano.shtml.

114 See http://saibadascoisas.blogspot.com.br/2009/10/senasp-lanca-projeto-de-policiamento.html.

injection of US$ 60 million (R$120 million) from the federal government in 2012 with future projections anticipating more rapid growth.[115]

Figure 3 – Allocation of investments in border security between 2009-2012

Source: Brazil`s Ministry of Justice. http://blog.justica.gov.br/inicio/autoridades-de-seguranca-publica-se-reunem-para-definir-acoes-de-controle-das-fronteiras-em-2013/

Conclusions

While some critics contend that Brazil has over-extended its focus on global peace and security priorities, there is some evidence that the country has at least one eye fixed on addressing organized crime in its own backyard. Brazilian policy makers are continuing to orient the country´s foreign and security

115 See http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/em-transformacao-exercito-planeja-estar-totalmente-equipado-em-10-anos.htm.

posture for globalized role while its federal police and armed forces are negotiating neighborhood priorities on a sub-regional and bilateral basis. But the seriousness of Brazil´s commitment remains an open question. While making significant gains, Brazil still lacks the political and economic capacity to achieve the wider global influence it desires. Paradoxically, Brazil´s avowed respect for sovereignty may impede its effectiveness as a regional leader, limiting its willingness and ability to take steps to counter transnational organized crime. And although Brazil is expanding its activities against transnational organized crime, its focus is clearly geographically focused within and just beyond its own borders. Indeed, Brazil is using threats in neighboring countries – from organized crime and contraband to the colonization of land and migration – as a pretext to strengthen and consolidate its own state presence in the interior. The real test of the strategy, however, is whether the sub-regional approach to combating organized crime will generate the desired outcomes.

A lingering concern is how Brazil´s strategic position on organized crime is being received in neighboring countries, indeed across the Americas more generally. On the one hand, Brazil has pursued a dizzying array of diplomatic activities to raise its global profile and engagement on a wide range of governance and security issues. As United States power and influence across Latin America recedes, Brazil is also beginning to explore a “partnership of equals” with a focus on organized crime, border control, intelligence sharing and cyber-security. But there are also signs among some of Brazil´s neighbors that these expressions of partnership may still be too one-sided. Indeed, Bolivia, Peru and Venezuela have all professed concern with the extension of the Brazilian Armed Forces into the

Amazon, fearing infringements on their sovereignty. While seeking to assuage these concerns, Brazil will in all likelihood continue to resist the influence of other major powers across the region as it redirects the orbit of multilateral institutions to reflect its own priorities.

Closer to home, Brazil has sought to couch its sub-regional security programs in the language of solidarity and "south-south cooperation". For example, border cooperation agreements are often couched in both security and developmental terms, as recent agreements with Bolivia to manage drugs and migrants indicate.[116] As noted above, Bolivia, has increasingly pushed back to Brazil´s interventionist approach to border security claiming that its own armed forces as the exclusive agency capable of facing down cocaine production and trafficking.[117] And while concerns are being registered by some countries that Brazil´s efforts to secure the borders represent a new expansionism, Brazil appears to be deliberately "filling the gap" left by the less visible presence of the United States in the sub-region. And while there may some concerns in foreign capitals of Brazil´s expanding role, the reality is that dense networks of cooperation are already emerging between Brazil and its neighbors. By some metrics, the strategies appear to be working. More narcotics and illegal contraband have been recovered in the past few years than in the previous decades. Rates of arrested smugglers are also rising fast. The real question, however, is whether these are the right indicators for measuring a successful fight against transnational organized crime in the first place.

116 Brazil recently announced the donation of four N1 helicopters as well as unmanned drones to Bolivia to fight narco-trafficking. See Fox (2012). Likewise, Brazil has sought to develop new programs to address illegal Bolivian migration as well as human trafficking of Bolivians into Brazil. See O Globo (2012b).

117 See http://www.coha.org/brazilian-intervention-in-regional-war-on-drugs-at-stake/.

References

Almeida, C. 2002. "Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM, perspectivas da economia de defesa." ADN, N. 793. 2º.

Amorim, C. 2011. "Reflections on Brazil´s Global Rise", *Americas Quarterly*, Spring.

Baldor, L. 2012. "US Sees South America as Possible China Counter". *Associated Press*, April, 28. http://news.yahoo.com/us-sees-south-america-possible-china-counter-140345250.html]

Bestuzhev et al. 2012. *Panorama viral de América Latina en el 2011 y los pronósticos para el 2012*. http://www.viruslist.com/sp/analysis?pubid=207271158.

Brown, L. 2012. "Restoring the Unwritten Alliance in Brazil-United States Relations", *Strategy Research Project*. Carlisle: US Army.

Bumiller, E. and Shanker, T. 2012. ´Panetta Warns of Dire Threat of Cyberattack on U.S.´, *New York Times*, October 11.

Cerquiera, D. 2010. Causes and Consequences of Crime in Brazil. *PhD Dissertation*. Rio de Janeiro: Pontifical Catholic University of Rio de Janeiro.

Council on Foreign Relations. 2012. "The Global Regime for Transnational Crime", *Issue Brief,* August 21. http://www.cfr.org/global-governance/global-regime-transnational-crime/p28656

Diniz, G. and Muggah, R. 2012. 'A Fine Balance: Mapping Cyber-Insecurity in Latin America´, Igarape Institute Strategic Paper 2.

Daudelin, J. and Burges, S. 2011. “Moving In, Carving Out, Proliferating: The Many Faces of Brazil´s Multilateralism Since 1989”, *Pensamento Proprio* 33.

Dreyfus, P, Lessing, B., Nacimento, M. and J. Purcena. 2010. *Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings*. Special Report No. 11. Geneva: Small Arms Survey; Viva Rio; Instituto de Estudos da Religião. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/C-Special-reports/SAS-SR11-Small-Arms-in-Brazil.pdf

Dreyfus, P. 2006. “Crime and Ammunition Procurement: The Case of Brazil.” In *Targeting Ammunition - A Primer*. Geneva: Small Arms Survey Available from: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/D-Book-series/book-03-targeting-ammunition/SAS-Targeting-Ammunition-11-Chapter-6.pdf

FATF-GAFI 2012. *Mutual Evaluation Report: Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Federative Republic of Brazil*. http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Brazil%20full.pdf

Fernandes, R. and Nascimento, M. 2007. “Mapping the Divide: Firearm Violence and Urbanization in Brazil.” In *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*. Oxford: Oxford University Press. Available from: http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/A-Yearbook/2007/en/full/Small-Arms-Survey-2007-Chapter-07-EN.pdf

Flemes, D. 2004 “Institution Building in Mercosul´s Defence and Security Sector (II) – The Common Containment of Transnational Security Threats.” Institut für.

Fox, E. 2012. “Brazil´s Influence in Bolivia´s Drug Fight Grows”, *InsightCrime*, January 16. http://www.insightcrime.org/news-briefs/brazils-influence-in-bolivias-drug-fight-grows

Garamone, J. 2012. "Dempsey Looks to Expand Miltiary Ties with Brazil", *American Forces Press Service*. http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=67766.

Garzon, J. 2008. *Mafia & Co: La Red Criminal en Mexico, Brasil y Colombia.* Bogota: Editorial Planeta.

Glenny, M. 2011. *Darkmarket: Cyberthieves, Cybercops and You*. New York: Deckle Edge.

Glenny, M. 2009. *McMafia: A Journey Through the Global Criminal Underworld*. New York: Knopf Doubleday Publishing group.

Heyman, P. 2012. "Organized Crime in Latin America", *Revista,* Winter edition. http://www.drclas.harvard.edu/publications/revistaonline/winter-2012/organized-crime-latin-america.

Iberoamerika-Kunde. Arbeitspapiere des IIK Nr. 22. Hamburg. Oct. 2004. http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?ots591=0c54e3b3-1e9c-be1e-2c24-a6a8c7060233&lng=en&id=46976

Instituto Sou da Paz 2010. *Implementação do Estatuto do Desarmamento: Do Papel para a Prática*. http://www.soudapaz.org/Portals/0/Downloads/Integra_Implementa%C3%A7%C3%A3o%20do%20Estatuto%20do%20Desarmamento%20-%20do%20papel%20para%20a%20pr%C3%A1tica.pdf

Leahy, J. 2011. "Obaman Acknowledges Brazil´s UM Hopes", *Financial Times*, March 19.

Machado, L.. "Medidas institucionais para o controle do tráfico de drogas e da lavagem de dinheiro e seus efeitos geoestratégicos na região Amazônica brasileira". *Cadernos IPPUR*, Ano XXI, Nº 1, Jan-Jul, 2007 http://www.ippur.ufrj.br/download/pub/CadernoIPPUR20071.pdf

Machado, L. 1997. Movimento de dinheiro e tráfico de drogas na Amazônia. M. Melo Ribeiro, S. Seibel (org.). Drogas. Hegemonia do Cinismo. São Paulo: Memorial, p. 217-242 http://www.unesco.org/most/ds22por.htm

Machado, L. 1996. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira. Uma simbiose? Em I. Castro, Brasil. Questões atuais sobre a Reorganização do Território, Rio, Bertrand Brasil". http://acd.ufrj.br/fronteiras/pesquisa/droga/p01pub02.htm

Manrique, L. 2012. "Brazil y el Precio de la Integracion Regional", *Infolatin,* 20 September. http://www.infolatam.com/2012/09/25/brasil-y-el-precio-de-la-integracion-regional/

MercoPress. 2011. "Brazil Deploys 7,000 Troops Along Southern Borders to Combat Organized Crime", *MercoPress*, October 13.

MercoPress. 2009. "Brazil Begins "Spy" Aircraft Surveillance Against Organized Crime in Favelas", *MercoPress*, November 17.

MERCOSUR. 2010. 'Elements Prepared by the Working Group on Firearms for the Position of MERCOSUR and Associated States at the Fourth Biennial Meeting of States.' A/CONF.192/BMS/2010/WP.7. New York, 15 June. http://www.poa-iss.org/bms4/Documents/WP7-MERCOSUR/BMS4-WP7-MERCOSUR-E.pdf

MERCOSUR. 2004. 'Memorando de Entendimiento para el Intercambio de Información sobre la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados.' MERCOSUL/CMC/DEC Nº 15/04.

MERCOSUR. 1998. Mecanismo Conjunto de Registro de Compradores y Vendedores de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros materiales relacionados. MERCOSUL/CMC/DEC Nº 7/98.

Muggah, R. and Hamann, E. 2012. "Brazil´s Generous Diplomacy: Friendly Dragon or Paper Tiger?", Carbonnier, G. and Sumner, A. Eds. *Aid, Emerging Economies and Global Policies*. Geneva: International Development Policy Series.

Muggah, R. and Welsh, J. 2012 – forthcoming. "A New Security Posture for the Warrior Nation?", *Globe and Mail.*

Muggah, R. and Szabo, I. 2009. *The Southern Effect: Critical Reflections on Brazil´s Engagement with Fragile States*. Paris: OECD.

Naim, M. 2005. *Illicit: How Smugglers, Traffickers and Copycats are Highjacking the Global Economy*. New York: Doubleday.

O Globo 2012a. "Narcotráfico transnacional espalha rastro de violência nas Américas". *O Globo*, September 17.
http://oglobo.globo.com/mundo/narcotrafico-transnacional-espalha-rastro-de-violencia-nas-americas-6113433#ixzz26jFANsow

O Globo, 2012b. 'Imigrante Ilegal Com Beneficios do Brasil', *O Globo*, October 14.

Oliveira, A. 2010. "Sources of Brazil´s Counter-Hegemony", *Reveitsa Brasileira de Politica Internacional*, 53 (2).

Oliviera, A. 2007."As Peças e os Mecanismos do Crime Organizado em Sua Atividade Tráfico de Drogas." DADOS – *Revista de Ciências Sociais*,50 (4): pp. 699 a 720. http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582007000400003

Oliviera, A. and Zaverucha, J. 2012. "A dinâmica da criminalidade organizada no Brasil a partir das operações da Polícia Federal: Origem, atores e escolha institucional." *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e*

Controle Social; –(5) 3: pp. 423-446. http://revistadil.dominiotemporario.com/doc/DILEMAS-5-3-Art3.pdf

Oliviera, R. 2011. "Orcamento da Defensa para 2012 Cresce e Repoe Investimentos Anteriores a Cortes", *Economico Valor,* September 20. http://www.valor.com.br/politica/1011516/orcamento-da-defesa-para-2012-cresce-e-repoe-investimentos-anteriores-corte

Philipps, D. 2012. "With No Enemies in Sight, Brazil Eyes Defense Boom", *Bloomberg*, March 1. http://www.bloomberg.com/news/2012-03-01/with-no-enemies-in-sight-brazil-eyes-defense-boom-dom-phillips.html

Sain, M. 2002. "O Novo Cenário de Segurança Global e os Dilemas Sub-Regionais." Perspectivas, São Paulo, 24-25. 2001-2002, pp. 47-72. http://seer.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/401/286

Secretaria de Assuntos Estratégicos , 2011. *Desafios Estratégicos para a Segurança e Defesa Cibernética*. 1ª Edição. Brasília, 2011. http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/Seguranca_Cibernetica_web.pdf

SIPRI. 2012. *SIPRI Factsheet on Military Expenditures for 2011*. http://www.sipri.org/research/armaments/milex

Sorj, B. and Fausto, S. Eds. 2012. *Brasil e América do Sul: Olhares Cruzados*. Buenos Aires: Catálogos.

Sorj, B. and Fausto, S. Eds. 2011. *Brazil y Amneérica del Sur: Miradas Cruzadas*. Buenos Aires: Catálogos.

Sorj, B. and Fausto, S. Eds. 2011b. *América Latina: Transformaciones Geopoliticas y Democracia.* Buenos Aires: Catálogos.

Stuenkel, P. 2011. "Brazil and the Dilemma of Regional Leadership", *Post-Western World,* December 11.

Unifesp *2012, Relatório Nacional de Álcool e Drogas*. Universidade Federal de São Paulo News. http://exame.abril.com.br/brasil/noticias/brasil-e-segundo-maior-consumidor-de-cocaina-no-mundo

UNODC. 2012. 2012 World Drug Report. Vienna: UNODC.

http://www.unodc.org/documents/southerncone//Topics_drugs/WDR/2012/WDR_2012_References_to_Brazil_EN.pdf.

UNODC, 2010. *Brazil and Peru Discuss Bilateral Cooperation to Combat Transnational Organized Crime.* http://www.unodc.org/southerncone/en/frontpage/2010/12/03-brasil-e-peru-discutem-cooperacao-bilateral-para-combater-o-crime-organizado-transnacional.html

Waiselfisz, J. 2012. *Mapa da Violência 2012 – Os Novos Padrões da Violência Homicida no Brasil.* São Paulo: Instituto Sangari.

Walker, J. 1999. *Modeling Global Money Laundering Flows*. http://www.johnwalkercrimetrendsanalysis.com.au/ML%20method.htm

Wecker, K. 2009. “Brazil to Expand Border Security Amid “Concerns” Over US-Colombia Pact”, *Colombia Reports*, October 14. http://colombiareports.com/colombia-news/news/5468-brazils-military-vigilant-at-colombian-border.html

Capítulo VII

A Ação Regional Brasileira sob as Ópticas da Diplomacia e da Defesa: Continuidades e Convergências

Alcides Costa Vaz

O texto analisa a ação brasileira nas áreas de segurança e defesa no contexto sul-americano com o propósito de avaliar como mudanças ocorridas no panorama regional incidiram na formulação e implementação das políticas externa e de defesa e como a interação entre ambas se articulou com a consecução de projetos como a União Sul-Americana de Nações e o Conselho de Defesa Sul-Americano. Argumenta que se observou, no período em exame, crescente articulação entre a política de defesa e a atuação diplomática do Brasil no contexto sul-americano, o que permitiu assentar as bases políticas para a propositura de uma agenda regional mais ambiciosa que real-

çou o caráter assimétrico do relacionamento regional e os dilemas quanto à articulação entre a ação regional e a projeção global do país.

O presente texto analisa a ação brasileira no contexto sul-americano ao longo dos últimos dez anos, com foco específico nas áreas de segurança e defesa, tomando por referência as mudanças ocorridas no panorama político e da integração regional de modo a avaliar as formas com que as mesmas incidiram na concepção e implementação da política externa e, de modo particular, na política de defesa. Procura também avaliar se e como a interação entre Defesa e Diplomacia no Brasil facilitou ou se beneficiou da consecução de projetos regionais como a União Sul-Americana de Nações (UNASUL) e o seu Conselho de Defesa Sul-Americano e das formas de cooperação em segurança e defesa conduzidas em âmbitos bilaterais e regionais.

Para tanto, serão analisadas inicialmente as transformações do sistema internacional ao longo da última década e seus reflexos no contexto regional; em seguida, são abordados os interesses estratégicos brasileiros e a percepção de ameaças à segurança na região, tal como expressos tanto no discurso diplomático como na esfera da defesa, de modo a identificar e analisar eventuais diferenças entre ambas as instâncias; finalmente, considera-se o panorama da cooperação em segurança regional sob a óptica dos interesses e das iniciativas brasileiras.

1) As transformações do sistema internacional sob o prisma da segurança e seus reflexos regionais

O ambiente internacional foi marcado, nos últimos dez anos, por grande transformação no que diz respeito ao panorama estratégico, o que envolveu a passagem de um sistema caracterizado pela acentuada concentração do poder militar legada da Guerra Fria e pela propensão à unilateralidade para uma nova condição na qual a multipolaridade, apesar da apontada concentração do poder militar, desponta como característica indeclinável. A unipolaridade, como sabido, se viu reforçada, na primeira metade da década passada, com impactos e desdobramentos imediatos dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, que recolocaram as preocupações com a segurança no topo da agenda internacional e com a redefinição de prioridades dos Estados Unidos no campo da segurança, centradas no combate ao terrorismo, à proliferação de armas de destruição em massa e nos espaços não governados, percebidos como ameaças integradas, o que conduziu aquele país a concentrar atenções no Oriente Médio, no Afeganistão e Paquistão.

Para a América Latina, essa condição acarretou, em primeiro lugar, o maior distanciamento da região na agenda política e de segurança dos Estados Unidos, o que foi acentuado pela perda de impulso da agenda hemisférica mediante a qual aquele país havia procurado redefinir suas relações com a região nos anos noventa. A vinculação entre o combate ao terrorismo e o enfrentamento ao tráfico de drogas e, por extensão, ao crime organizado transnacional, tal como preconizado pelo governo norte-americano após o 11 de setembro, suscitou respostas diferenciadas na América do Sul: a Colômbia colocou-se incondicionalmente ao lado dos EUA alinhando o enfrentamento às

FARC e às forças paramilitares à estratégia norte-americana de combate ao terrorismo; o Chile embora mantivesse uma posição convergente com o que era propugnado pelos EUA, não se converteu em aliado ativo, como ocorreu no caso colombiano; outros como Brasil, Argentina, Venezuela, Peru, Equador e Bolívia (esta após a posse de Evo Morales) assumiram um distanciamento crítico em relação às políticas e propostas norte-americanas em matéria de segurança, tal como preconizadas para a região. A diversidade de posições na região relativamente às prioridades de segurança dos Estados Unidos se fez refletir na Declaração de Segurança das Américas de 2003, a qual se caracterizou precisamente por ter reconhecido e consagrado a grande pluralidade das visões e prioridades de segurança dos países do continente americano, a qual foi expressa no conceito de *segurança multidimensional* introduzido por aquela Declaração.

Do ponto de vista sul-americano, as diferenças de percepções quanto às prioridades de segurança se acentuaram com a ascensão de governos de esquerda a partir de 2002. Tal fato renovou o impulso em favor da construção de marcos político-institucionais genuinamente sul-americanos iniciado no ano de 2000, quando da realização do primeiro encontro dos Presidentes dos países da América do Sul. A retomada deste impulso envolveu, em grande parte do período ora considerado, duas concepções paralelas e, em muitos sentidos concorrentes, sobre a organização do espaço regional. A primeira, liderada pelo Brasil, apontava para a aglutinação de esforços e de capacidades regionais no marco de um amplo processo de diálogo político, cooperação setorial e de integração objetivando alcançar uma interação mais simétrica e equilibrada dos países sul-americanos com os principais polos de poder político e econômico no plano global e, de modo singular, com os Estados Unidos;

essa concepção ganhou concretude com a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA). A segunda, liderada pela Venezuela e estabelecida em torno da Aliança Bolivariana das Américas (ALBA), representava um projeto de natureza essencialmente contra-hegemônica, ou seja, de contraposição aos interesses e à ação dos Estados Unidos na região, e assente na plataforma ideológica do socialismo bolivariano apregoada pelo Presidente da Venezuela, Hugo Chávez. Apesar das diferenças substantivas entre as duas abordagens, ambas comungavam o impulso por maior autonomia em relação aos EUA e a construção de uma identidade política regional, inclusive no campo da defesa.

Assim, o ambiente regional esteve marcado por grande heterogeneidade e acentuada fragmentação política ao longo de toda a primeira metade dos anos 2000. Embora o impulso pela autonomia fosse um elemento comum na orientação das políticas externas dos países do subcontinente, as posições em relação aos EUA e os entendimentos sobre a natureza e o alcance do projeto político para a região eram objetos de dissenso, ao que se somava à polarização estabelecida entre a Colômbia, mais propensa ao alinhamento às políticas norte-americanas, e os seus vizinhos, que a elas se opunham. As pressões dos EUA em favor do engajamento das Forças Armadas no combate ao crime organizado e ao narcotráfico, o que era propugnado desde o final da década de oitenta, se acentuaram com a entronização do terrorismo como ameaça principal a partir de 2001. A recusa à *policialização* das Forças Armadas levou, por consequência, à reafirmação do *ethos* militar e à extensão, ao plano da defesa, dos esforços de construção de uma identidade política regional.

As preocupações com a defesa despontaram, nesse contexto, vinculadas simultaneamente aos esforços empreendidos

pelos países em favor da recomposição e modernização de suas respectivas Forças Armadas e ao nascente processo de organização política e de construção de governança no espaço sul-americano, inaugurando uma etapa de crescente pro-atividade regional no campo da defesa e que se sustentaria durante o restante da década[1].

Afora este impulso político em favor da articulação de um espaço e de construção de identidade estratégica sul-americana, várias pendências em planos bilaterais, assim como iniciativas norte-americanas, reforçavam a inserção dos temas de defesa na agenda da política regional. Dentre elas, o acirramento do conflito colombiano alimentando tensões com a Venezuela e o Equador; o ressurgimento de questões limítrofes entre Chile e Peru; a ofensiva política da Bolívia pelo restabelecimento do acesso soberano ao Pacífico e as crescentes preocupações com a segurança nos espaços fronteiriços. Simultaneamente, os Estados Unidos aumentavam seu engajamento no combate à guerrilha colombiana e tomavam iniciativas no tocante ao reposicionamento de suas bases na América do Sul, com a negativa do governo equatoriano de renovar o acordo que permitia a operação da Base de Manta e decidiam-se pela reativação da IV Frota no Atlântico Sul. Em conjunto, esses fatores alimentaram dinâmicas no campo das políticas de defesa conducentes ao aumento dos gastos militares e a um impulso armamentista na região.

A maior atenção às questões de defesa, contudo, não refletia nenhum sentido de homogeneidade ou de convergências políticas neste campo no marco regional, como observado em parágrafo anterior; ao contrário, em meados da década,

---

1 Exemplifica esse último aspecto, como marco inicial, a realização do inédito encontro de Ministros de Defesa da América do Sul em abril de 2003 no Rio de Janeiro.

era patente o quadro de fragmentação pontuado por crises de governabilidade, o que alimentava a necessidade de fomentar espaços e mecanismos de diálogo político e sobre questões de defesa e segurança; contudo, a região carecia de foros próprios para tal, visto que, até então, o diálogo político e a cooperação em matéria de segurança e defesa estavam concentrados fundamentalmente em instâncias bilaterais ou transcorriam no marco hemisférico.

Nesse contexto, a política externa brasileira reafirmava a prioridade à América do Sul, mas carecia de uma definição mais precisa de marcos políticos e de espaços institucionais propícios para sua condução no plano da defesa, o que colocava em questão a consolidação do Ministério da Defesa e a concomitante necessidade de aprimorar a Política de Defesa Nacional. Assim, na segunda metade dos anos 2000, transcorreu o processo de aprimoramento dos marcos políticos e institucionais da defesa, o que se iniciou com a revisão da Política Nacional de Defesa entre 2004 e 2005, culminando com a edição da Estratégia Nacional de Defesa em fins de 2008. Desse modo, observa-se que o protagonismo do Brasil na construção de um arcabouço institucional sul-americano para a defesa acompanhou o processo interno de consolidação do Ministério da Defesa e de aprimoramento de suas políticas nesse campo, convergindo com os esforços diplomáticos em prol da instauração da UNASUL, da promoção do diálogo político regional em torno das questões políticas mais prementes e em apoio à internacionalização das empresas brasileiras na região.

2) As respostas brasileiras às transformações globais e regionais

Se consideradas desde a perspectiva do enunciado de políticas, as respostas brasileiras aos desafios regionais de segurança e de defesa foram marcadas pelos signos da continuidade e do aprofundamento[2]. Isso é claramente perceptível quando se analisam os principais documentos relativos à defesa nacional, quais sejam: as versões da Política Nacional de Defesa (PDN) de 1996 e de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa de 2008. Muitos elementos, presentes de forma embrionária na primeira versão da PDN foram retomados e aprofundados nos documentos subsequentes, não se observando nenhuma descontinuidade significativa no enunciado de objetivos, da orientação estratégica e das diretrizes neles estabelecidas. Assim, desde o documento pioneiro de 1996, a América do Sul e o Atlântico Sul são apontados como espaços privilegiados, embora não tivessem sido, então, objeto de diretrizes específicas naquele documento.[3] A projeção dos interesses brasileiros neste amplo espaço, alcançando a África, mereceu alusão, embora mais voltada para a necessidade do fortalecimento da integração e da cooperação visando à manutenção de um espaço de paz do que para as necessidades de defesa e para o estabelecimento de diretrizes no campo militar que lhes desse concretude[4].

2 Eliezer Rizzo de Oliveira. "A visão brasileira sobre a segurança hemisférica". Seminário "Defensa Europa – América Latina", promovido pela Cadeira Mercosul da Fondation Nationale des Sciences Politiques (Paris) e FLACSO/Santiago. Apoio: Ministério da Defesa do Chile e Ministério da Defesa da França. Santiago, Chile, 30.01.2004. Disponível em http://www.resdal.org/sem-flacso-04-mercosur-rizzo.html. Acesso em 04.01.2013.

3 Na PDN de 1996, em seu item 1.7, enunciava-se que, "Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e do Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul."

4 Política Nacional de Defesa 2006, item 2.10.

A PDN de 2005 deu maior especificidade e destaque àqueles espaços como prioridades para a defesa ao enfatizar o conceito de "Entorno Estratégico", isso é, todo o território continental da América do Sul e o Atlântico Sul. Pela primeira vez, foi feita referência explícita aos países lindeiros da África como parte do entorno estratégico brasileiro[5], enunciando-os como prioridades para a defesa brasileira[6] e assinalando os respectivos atributos[7] que conferem importância estratégica para o Brasil. O mesmo documento fixou como diretrizes específicas (i) o aumento da presença militar nas áreas estratégicas do Atlântico Sul e da Amazônia brasileira; (ii) a implementação de ações para desenvolver e integrar a região amazônica, com foco especial no desenvolvimento e na vivificação da faixa de fronteira; e (iii) a intensificação do intercâmbio com as Forças Armadas das nações da América do Sul e com as dos países lindeiros da África[8].

Tais prioridades foram, por sua vez, recolhidas pela Estratégia Nacional de Defesa de 2008 que, ao tratar do reposicionamento das Forças Armadas, asseverou que as preocupações mais agudas de defesa estão localizadas no Norte e no Oeste

5 Política de Defesa Nacional, 2005, item 3.1, que reza: "O subcontinente da América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a massa do subcontinente e incluiu a projeção pela fronteira do Atlântico Sul e os países lindeiros da África".

6 Idem, item 4.3: O planejamento da defesa inclui todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra maior concentração de poder político e econômico. Complementarmente, prioriza a Amazônia e o Atlântico Sul pela riqueza de recursos e vulnerabilidade de acesso pelas fronteiras terrestre e marítima" na PDN 2012, em seu item 5.3: "O planejamento da defesa deve incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra a maior concentração de poder político e econômico. Da mesma forma, deve-se priorizar a Amazônia e o Atlântico Sul." Política Nacional de Defesa 2012, item 5.3.

7 Idem, itens 5.4 e 5.5;

8 Idem, item 7, subitens VI, XV e XX.

do país e no Atlântico Sul[9], preconizando, portanto, o aumento da presença militar em ambos os espaços[10] e orientando que, na formulação de hipóteses de emprego das Forças Armadas, fossem tomadas em conta três tipos de ameaças: a penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais brasileiras; forças militares muito superiores na região amazônica; e a hipótese de ocorrência de conflitos no Atlântico Sul[11].

Essas mesmas prioridades e diretrizes foram reafirmadas tanto nas versões atualizadas da PDN (agora Política Nacional de Defesa) e da Estratégia Nacional de Defesa e encaminhadas em 2012 ao Congresso Nacional. Ambos os documentos introduzem como novidade em relação aos anteriores a ampliação do Entorno Estratégico de forma a incluir também o Caribe e a Antártica. Essa ampliação se explica essencialmente por ser o Mar do Caribe adjacente às águas jurisdicionais brasileiras e, portanto, um espaço de grande relevância para os fluxos comerciais oriundos e destinados ao Brasil e ao mesmo tempo vital para o enfrentamento aos ilícitos transnacionais; a Antártida, por sua vez, é alcançada pelos interesses brasileiros por sua importância do ponto de vista ambiental, da sustentabilidade dos recursos marinhos e de seu valor geopolítico e econômico[12]. Além disso, há que se considerar também a eventualidade de

9 Estratégia Nacional de Defesa, seção 8, p. 13. Acessível em http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf

10 Idem, p. 49.

11 Idem, p. 46. A persistência do contencioso entre Argentina e Reino Unido quanto à soberania das Malvinas e a crescente projeção de interesses estratégicos no Atlântico Sul fomentam as preocupações com a possibilidade de conflitos.

12 Esses fatores são apontados como essenciais para a adesão do Brasil ao Tratado da Antártica em 1975 e para o desenvolvimento do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) em 1982. Ver: PROANTAR. http://www.mar.mil.br/secirm/proantar.htm#introdução. Acesso em 10.10.2012.

revisão das condições de presença e uso do território antártico quando da revisão do Tratado prevista para realizar-se em 2041[13].

Observa-se, assim, haver um forte sentido de continuidade no enunciado da política de defesa brasileira em relação à América do Sul – e em particular à Amazônia – e ao Atlântico Sul como espaços prioritários, o que é acompanhado de clara preocupação com o estabelecimento de enunciados e diretrizes específicas para ambos os espaços tanto na PDN de 2005 como na Estratégia de Defesa Nacional de 2008, e nas versões atualizadas recentemente submetidas ao Congresso Nacional.

A prioridade conferida àqueles espaços é congruente com aquela conferida no âmbito da Política Externa Brasileira, embora, na fase inicial do período em apreço, ambas as políticas, as do Itamaraty e a do Ministério de Defesa, tenham evoluído paralelamente[14] em razão das grandes desigualdades quanto aos (i) seus respectivos aparatos institucionais, (ii) graus de maturação de seus respectivos postulados políticos e (iii) espaços e influência que usufruíam na conformação e condução da atuação externa brasileira. A isso se somava a inexistência de elementos agregadores entre ambas as esferas[15].

Muito embora a observada convergência de prioridades não resultasse de um processo articulado de interlocução e formulação conjunta que almejasse algum sentido de corres-

---

13 Em 1991, o Tratato da Antártida foi estendido por mais cinquenta anos, reafirmando o *status* daquele continente como espaço de interesse da humanidade.

14 Para uma análise mais aprofundada sobre as origens dessa disjunção, ver Maria Regina Soares de Lima. Diplomacia, defesa e a definição dos objetivos internacionais: o caso brasileiro. In Nelson Jobim; Sergio Etchegoyen; J.P. Alsina. Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2011, PP. 402-408.

15 João Paulo Soares Alsina Jr. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e de defesa na Era Cardoso. Revista Brasileira de Política Internacional, 46 (2): 53-86 [2003], p. 80.

pondência ou complementaridade entre defesa e diplomacia, a mesma abriu espaço para que, ao longo da primeira década dos anos 2000, a ação externa brasileira deixasse de se apoiar essencialmente na vertente diplomática, dado o espaço bastante periférico que as preocupações de defesa encontraram no marco da política externa nas décadas precedentes. Com efeito, a singularização da América do Sul como principal prioridade de política externa a partir de 2003 encontrava certo grau de correspondência com as visões castrenses que, desde muito antes, identificavam na Amazônia e seus espaços fronteiriços e no flanco marítimo brasileiro os espaços mais vulneráveis do ponto de vista da defesa, o que ensejou maior facilidade à incorporação das agendas de segurança e defesa no processo de articulação política e institucional do espaço sul-americano. Cumpre notar que, no início dos anos noventa, quando da formação do MERCOSUL, optou-se por manter tais agendas fora do processo de integração que se iniciava. Já na década seguinte, as mesmas aumentaram seu peso no contexto da formulação e condução da ação externa brasileira, e de modo particular, no espaço regional.

Uma parte importante desse processo, e que envolveu um sentido de autoafirmação da defesa, transcorreu em torno da formulação da Estratégia Nacional de Defesa, da qual estiveram à frente o próprio Ministério da Defesa e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, com envolvimento muito restrito e indireto do Ministério das Relações Exteriores[16]. Naturalmente, o fato de ser este documento ati-

16 A elaboração da Estratégia foi resultado do trabalho de um Comitê de Formulação criado por Decreto Presidencial de setembro de 2007 e integrado pelos Ministros da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia e pelos Comandantes das três Forças, sob direção do Ministro da Defesa e coordenado pelo Ministro Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

nente a questões especificamente militares concorreu para o distanciamento da diplomacia e para a maior projeção do próprio Ministério da Defesa. Para além de seus efeitos no campo da formulação política, a END representou importante avanço também no que diz respeito à operacionalização dos objetivos, prioridades e diretrizes fixadas na PDN de 2005, passando a ser, em termos práticos, o mais abrangente e importante documento de caráter público sobre o dever ser das Forças Armadas brasileiras e com implicações diretas para a política sul-americana do Brasil desde então[17].

Sobre esse aspecto, é muito importante destacar que o processo de elaboração da END coincidiu com as gestões políticas mantidas pelo Ministro da Defesa visando à criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), cujo Estatuto foi aprovado em Cúpula Extraordinária da UNASUL realizada também em dezembro de 2008, na Costa do Sauípe, Bahia, o que denota a existência de um esforço consciente de articulação entre os postulados da própria END com a instauração do CDS no marco da UNASUL, cujo tratado constitutivo fora assinado em 23 de maio do mesmo ano[18]. A conjunção da Estratégia de Defesa Nacional com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano e da instalação da UNASUL foi, pois, momento privilegiado no que diz respeito à articulação entre a política

17 Alcides Costa Vaz Brasil: Seguridad, defensa y perspectivas regionales en el 2.008. Seguridad Regional en America Latina y el Caribe 2009, p. 41.

18 No mês seguinte ao anúncio da proposta pelo Presidente Lula em 4 de março de 2008 e, antes, portanto, da assinatura do tratado constitutivo da UNASUL, o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, empreendeu giro por toda a América do Sul, explicando e articulando a proposta de criação do Conselho Sul-Americano de Defesa. Em 23 de maio, após o giro do Ministro da Defesa, o Tratado constitutivo da UNASUL foi assinado em Brasília e, na mesma ocasião, os Presidentes anunciaram a decisão de criar o CDS e estabeleceram um grupo de trabalho para elaborar seu estatuto. A respeito, ver. Marcus Vinicius Pinta Gama, O Conselho de Defesa Sul-Americano e sua Instrumentalidade. In: Nelson Jobim et alli, Segurança Internacional, Perspectivas Brasileiras. Rio de Janeiro: FGV, 2011, pp.346-349.

externa brasileira para a América do Sul e a Política de Defesa e no qual, embora atuando desde suas respectivas esferas, defesa e diplomacia o fizeram de forma coordenada e em proveito do objetivo político de levar a integração da América do Sul a um patamar inédito, tanto no que diz respeito ao seu substrato institucional como também ao alcance de sua agenda que incorporou uma área que até então estivera alijada dos esforços integracionistas de alcance regional e sub-regional dos quais o Brasil havia tomado parte.

Indubitavelmente, a criação do CDS, a despeito de suas limitações, representou importante avanço para a governança regional em matéria de segurança e defesa. Concebido originalmente como foro de diálogo político para temas de defesa e destituído de faculdades executivas, o CDS terminou sendo, em um primeiro momento, depositário de expectativas que transcendiam o domínio da defesa, tanto assim que, a despeito do fato de seu Plano de Trabalho para o biênio 2009-2010 contemplar temas adstritos à área[19], o reconhecimento de que as principais questões de segurança na região não eram de caráter militar gerou preocupações no sentido de que o tratamento das mesmas pudesse abrir espaço para reintroduzir a discussão sobre o papel das Forças Armadas no combate ao crime organizado – e ao narcotráfico em particular –, o que levou, posteriormente, à criação em 2012, também no marco da UNASUL, do Conselho sobre o Problema Mundial das Drogas e à discussão, ainda em curso, sobre a criação de instância especificamente voltada para a cooperação em segurança pública, denotando o esforço de separação das agendas e de exclusão daqueles temas da agenda do CDS.

19 O Plano de Trabalho foi estruturado em quatro eixos: cooperação militar; ações humanitárias e operações de paz; indústria e tecnologias de defesa e formação e capacitação.

Afora isso, há sempre a expectativa de que o CDS venha a atuar nos marcos de suas estritas competências, em situações de crises de governabilidade que ameacem desembocar em conflitos internos, como foi o caso da Bolívia em 2008. Sob esse prisma, o advento do CDS comporta um aspecto paradoxal, pois, ao mesmo tempo em que supriu importante lacuna do ponto de vista da institucionalidade regional no campo da defesa, mantém-se ainda em aberto o tratamento, no marco da UNASUL, das questões de segurança mais prementes do ponto de vista regional. Em outras palavras, quanto mais centrado esteja o CDS na agenda estritamente de defesa, maiores as dificuldades para que o mesmo sirva de foro de diálogo político sobre questões de governabilidade política que comportem potencial de conflitividade nos países membros. Isso não implica desconsiderar a importância presente de que se reveste o CDS para a governança regional, sobretudo se considerada a existência de fatores (certamente limitados no que concerne às possibilidades de conflitos interestatais na região de modo imediato) capazes de afetar a estabilidade regional no que respeita à propensão a conflitos. A questão central a esse respeito é sua eventual atuação em situações de crises políticas que comportem necessidade de ingerência por força de conflitos domésticos, tema tradicionalmente de alta sensibilidade política no contexto sul-americano.

É importante destacar também que a funcionalidade do CDS, para além da consolidação da ideia de uma Zona de Paz Sul-Americana, repousa igualmente na viabilização de um projeto de maior autonomia estratégica regional, inclusive no que diz respeito ao campo dos armamentos, para o que passa a ser de transcendental importância a integração das indústrias de armamentos e de segurança dos países da região, um desígnio político particularmente acalentado pelo Brasil e previsto na

Estratégia de Defesa Nacional de 2008[20] e reafirmado, ainda, na versão ora em apreciação no Congresso Nacional, quando estabelece que "A Base Industrial de Defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção. A consolidação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) poderá atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região" [21].

Em suma, o CDS supre importante lacuna como foro de diálogo político sul-americano para temas de defesa, o que confere a suas ações conotação de caráter preventivo; ao mesmo tempo, assenta a articulação entre a defesa e a diplomacia brasileiras no marco regional em bases funcionais e aporta diretamente à conformação de uma agenda cooperativa na região com vistas à promoção de maior autonomia estratégica. Por outro lado, deixa insuficientemente atendidas as demandas por respostas aos desafios de segurança mais urgentes no espaço regional e pode vir a ter sua atuação em situações de crise mais agudas eventualmente impossibilitada pelo critério impositivo de decisões consensuais.

O fato de a segunda versão da PDN ter sido elaborada em período em que o Ministério da Defesa esteve sob comando de um experiente diplomata e assessorado por seus pares certamente concorreu para que o enunciado da Política de Defesa

---

20 Estratégia de Defesa Nacional, Diretriz 18: "O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região", p. 17.

21 Estratégia Nacional de Defesa 2012, p. 8. Acessível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf

Nacional estivesse bem sintonizado com as linhas mestras da política externa, particularmente no que toca à caracterização do ambiente internacional e regional e à articulação discursiva entre ambas as áreas ao longo do documento. Contudo, e desde então, tal sintonia passou a repousar cada vez mais em aspectos mais estruturais como a consolidação e aprofundamento dos principais postulados da política de defesa, a existência de marcos institucionais consolidados e o estabelecimento de canais de interlocução regular entre ambas as esferas.

3) Os interesses estratégicos brasileiros e a percepção de ameaças

A delimitação do entorno estratégico brasileiro nos documentos de Defesa permite vislumbrar de modo mais preciso os interesses fundamentais brasileiros em matéria de segurança e defesa nesse espaço. Os mesmos podem ser sintetizados em torno de três pontos fundamentais:

- o resguardo da soberania e a proteção do território e dos recursos sob sua jurisdição em bases independentes mediante a adoção de eficiente postura dissuasória e defensiva;

- a promoção de maior autonomia estratégica em associação com os países do subcontinente mediante ações cooperativas, articulação das indústrias de defesa e o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento de capacidade de defesa dentro da região;

- a promoção da segurança em todo o entorno estratégico e sua consolidação como área de paz e livre de armas de destruição em massa;

- o aumento da presença do Estado nos espaços fronteiriços e dos recursos que lhe permitam atuar e cooperar com os

vizinhos e com terceiros países no enfrentamento aos ilícitos transnacionais.

Os dois primeiros objetivos respondem particularmente a preocupações imediatas de defesa em relação ao próprio território brasileiro e à salvaguarda dos recursos, enquanto os dois seguintes apontam para o direcionamento de ações cooperativas na América do Sul e no restante do entorno estratégico para a promoção da estabilidade e da paz, assegurando a condição deste espaço como livre de armamentos de destruição em massa, o que implica o fortalecimento dos dois principais instrumentos voltados para esse fim: o Tratado de Tlatelolco e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Do mesmo modo, é colocada em relevo a busca por maior autonomia estratégica tanto do ponto de vista nacional quanto regional, interesse que se desdobra em duas vertentes essenciais: a primeira, de natureza operacional e diz respeito à preocupação em reduzir a dependência para com o suprimento de material de defesa por terceiros países ou regiões, em particular os Estados Unidos, principal provedor regional. Esse fato é percebido como fator de vulnerabilidade a ser atenuado mediante a integração das indústrias de armamentos e o desenvolvimento conjunto de projetos nesse campo entre os países da região; tal autonomia tem como elemento central o domínio das tecnologias essenciais para a defesa nos três setores designados na PDN e na END, quais sejam, o nuclear, o cibernético e o aeroespacial. Assim, o estabelecimento de parcerias internacionais e também regionais que facultem o acesso e o domínio tecnológico naqueles campos se traduz em medida essencial para o atendimento daquele objetivo estratégico. A segunda vertente é de natureza eminentemente política e diz respeito ao reposicionamento do país e da região

em relação aos desígnios estratégicos e políticas de segurança dos Estados Unidos em relação à região.

Aqui o sentido de maior autonomia implica, inevitavelmente, a afirmação dos próprios interesses estratégicos brasileiros que, embora não sejam intrinsicamente antagônicos em relação aos norte-americanos, se diferenciam dos mesmos quanto às prioridades e às formas de atendê-las. Em sentido mais imediato, a questão que pautou as preocupações brasileiras a esse respeito foi a presença militar norte-americana na região vinculada ao apoio à Colômbia no enfrentamento às FARC, à negociação de um acordo para o assentamento de bases militares após a não renovação do acordo com o Equador que levou à desativação da base de Manta e à reativação da IV Frota no marco do Comando Sul.

Em perspectiva de médio e longo prazos, são causas de preocupação o adensamento da presença internacional no entorno estratégico tanto em sua dimensão continental como marítima. Inicialmente, tal preocupação se vincula à proteção de recursos, mas estende-se à configuração de uma condição mais diversa e complexa no que diz respeito à segurança deste espaço resultante da presença eventualmente competitiva de interesses de diferentes potências extra-regionais; finalmente, um terceiro fator que desponta como preocupação nesse mesmo sentido é a perspectiva de atuação extraterritorial da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) sob a forma de intervenções em países que integram o entorno estratégico brasileiro. É fonte de atenção a associação dessa perspectiva com o surgimento de concepções *atlanticistas* nos Estados Unidos e na Europa[22] que

22 O German Marshall Fund e a OCP Foudation têm organizado com apoios norte-americanos e europeus um diálogo transatlântico envolvendo lideranças políticas, empresariais e formadores de opinião da América do Norte, Europa, África e América Latina.

propugnam uma concepção que visualiza o Atlântico em sua totalidade, ou seja, suprimindo a demarcação norte-sul; a articulação desses dois processos alimenta preocupações no seio da Defesa quanto à eventual presença e atuação tanto política como eventualmente militar da OTAN no Atlântico Sul, portanto, no próprio entorno estratégico brasileiro, o que representa importante mudança no panorama político e de segurança naquele espaço.

É, portanto, contra esse pano de fundo representado pelo enunciado dos interesses estratégicos brasileiros que se deve avançar na discussão sobre a percepção de ameaças. Conforme enunciado na parte inicial deste artigo, a percepção de ameaças na região privilegia tradicionalmente as ameaças não convencionais e esteve condicionada, na década passada, pelos diferentes posicionamentos dos países latino-americanos à prioridade conferida, pelos Estados Unidos, ao combate ao terrorismo em associação ao narcotráfico, como parte da reorientação de suas políticas de segurança após os atentados de 11 de setembro de 2001. Na década de noventa, quando considerado o plano global, prevaleciam visões que ressaltavam as incertezas sobre a nova ordem internacional, o caráter difuso das ameaças no mundo pós Guerra Fria, a redução daquelas de caráter militar e a emergência de um padrão de conflitividade assentado na conjunção de extremismos, nacionalismos e fundamentalismos em torno de disputas envolvendo, sobretudo, clivagens étnicas e religiosas. Ao mesmo tempo, enfatizavam-se a proliferação das ameaças não convencionais associadas, mormente aos ilícitos transnacionais e legadas dos anos oitenta e setenta, como o narcotráfico e demais modalidades de tráfico e o crime organizado transnacional, sendo ainda não tão frequentes as alusões à securitização de temas como meio ambiente, energia e alimentos.

No Brasil, essas preocupações foram recolhidas e refletidas no texto da Política de Defesa Nacional de 1996 que, ao descrever o quadro internacional, aludia ao surgimento de um ambiente multipolar e instável, à ausência de paradigmas (item 2.4 do documento), ao quadro de incertezas do contexto mundial (item 2.5) e à persistência de zonas de instabilidades que poderiam contrariar os interesses brasileiros, relacionando-as à ação de bandos armados nos países vizinhos e ao crime organizado internacional, única alusão às ameaças não convencionais (item 2.11). Assim, as preocupações em particular do Exército Brasileiro quanto à segurança na Amazônia terminariam sendo contempladas apenas em uma diretriz que aludia à proteção daquela região, "com o apoio de toda a sociedade e a valorização da presença militar" [23], de certa forma abrandando ou diluindo a especificidade das preocupações com a defesa em sentido estrito.

Ao longo da década de 2000, contudo, essa percepção difusa passaria a ganhar paulatinamente alguns contornos mais precisos não somente nos documentos oficiais, mas também nos meios políticos e acadêmicos, para além das esferas militares e da diplomacia. As mudanças no ambiente internacional entre os anos noventa e 2000 e a definição do entorno estratégico brasileiro delimitaram o espaço primordial de referência para a identificação dos fatores de risco à integridade territorial e à soberania brasileira de modo menos impreciso do que ocorrera com a primeira versão da PDN.

Assim, reconhece-se, já em 2005, a possibilidade de intensificação de disputas por áreas marítimas, pelo domínio aeroespacial e por fontes de águas doces e de ingerência em assuntos internos associados a tais disputas, fomentando situa-

23 Política de Defesa Nacional 1996, 5.j.

ções de conflito[24], em alusão à invasão ao Iraque em 2003. Também se aludiu às fronteiras como espaços de litígios em razão da ocupação dos últimos espaços terrestres. Percebe-se a preocupação com intervenções internacionais associada a interesses de acesso a recursos naturais e de biodiversidade[25] e, no plano regional, a preocupação com o eventual transbordamento do conflito colombiano[26].

Em termos práticos, o apoio norte-americano ao governo colombiano envolvendo a presença militar e ajuda financeira e o espectro de intervenção norte-americana na Amazônia brasileira estiveram sempre associados, mesmo que de forma velada, na percepção das Forças Armadas, particularmente do Exército brasileiro, preocupação que a PDN 2005 recolheu com o cuidado de reconhecê-las em suas especificidades. Já a Estratégia Nacional de Defesa, embora também se recusando a nominar ameaças ou relacioná-las a qualquer país de modo específico, estabelece, como já mencionado, que na elaboração das hipóteses de emprego das Forças Armadas sejam tomadas em conta as ameaças de penetração nas fronteiras terrestres ou abordagem nas águas jurisdicionais, a presença de forças armadas muito superiores na Amazônia e a ocorrência de conflitos no Atlântico Sul[27], estabelecendo a diretriz primeira de "dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional." [28]

---

24 Política de Defesa Nacional 2005, item 2.1.

25 Idem, item 2.4.

26 Idem, item 3.5.

27 Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa 2008, p. 48.

28 Idem, p. 11.

Essa alusão não remete à consideração de nenhum dos países vizinhos como perpetradores ou fontes de ameaças, mas sim à ação de potências extra-regionais. Nas palavras de Marco Aurélio Garcia, "A ideia de dissuasão que permeia as novas definições estratégico-militares na região, quando muito, se aplica a hipotéticas ameaças extra-regionais em relação a zonas economicamente relevantes da América do Sul, que pudessem ser objeto de cobiça extracontinental" [29]. A única situação em que se associava um país vizinho a uma eventual ameaça dizia respeito ao eventual transbordamento do conflito colombiano para o território brasileiro. Desse modo, mesmo a vulnerabilidade dos espaços fronteiriços esteve preponderantemente associada aos ilícitos transnacionais e não a políticas ou ações dos governos dos países vizinhos.

Portanto, a preocupação com a estabilidade no entorno regional brasileiro se mantém como dimensão basilar da política brasileira para a região e também na órbita da defesa, conforme se depreende do texto da END 2012 ao enfatizar a ação conjunta do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores para o incremento de atividades destinadas à manutenção da estabilidade regional e da cooperação nas áreas de fronteira do país, além do estabelecimento de parcerias e do incremento de intercâmbios e do desenvolvimento conjunto de projetos no campo da defesa[30].

Esse ponto remete à consideração de um dos aspectos mais controversos da atual política brasileira no plano da defesa, qual seja, o revigoramento da indústria nacional de armamentos e material de segurança por suas importantes implicações internas e

29 Marco Aurélio Garcia, Recursos Naturais e Conflitos na América do Sul. In; Nelson Jobim et alli, op. Cit., p. 394.

30 Idem, p. 37.

regionais. Entendida como um imperativo desde a perspectiva governamental, a pretensão de revitalizar a indústria nacional de armamentos desperta também interesse junto ao setor privado nacional que se mobilizou no âmbito de importantes associações de representação como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Defesa e de Segurança (ABIMDE) que têm procurado se posicionar para o atendimento das demandas que a implementação das diretrizes da END suscitam.

A maior aproximação entre o setor da defesa e o empresariado terminou colocando em evidência as muitas limitações que acometem o governo brasileiro para a consecução daquele objetivo e que se refletem, por exemplo, nas dificuldades de efetivar a contratação e o desenvolvimento de projetos e na imposição de cortes orçamentários, reforçando dúvidas quanto à viabilidade e sustentação da indústria nacional de armamentos e equipamentos de segurança nos moldes contemplados na END.

Por outro lado, a também imperativa necessidade de gerar economias de escala em um campo de oportunidades restritas e de evitar que o revigoramento da indústria de armamentos alimente desconfianças no plano regional fez com que o governo brasileiro privilegiasse o tratamento do tema no marco do Conselho Sul-Americano de Defesa da UNASUL e que estimulasse parcerias com países vizinhos em projetos como o desenvolvimento do avião cargueiro de grande porte, movimento que, ademais de suas motivações políticas, também responde ao interesse de explorar oportunidades de mercado no plano regional[31].

31 Trata-se do projeto de avião de cargas tático, em desenvolvimento pela EMBRAER (KC 390) a ser colocado no mercado em 2016, projeto orçado em US$ 1,3 bilhão, segundo estimativa da Força Aérea Brasileira. O projeto envolve cerca de doze parcerias principais para o desenvolvimento de tecnologias e suprimento de componentes essenciais ao projeto. Argentina, Chile e Colômbia são compradores potenciais e também participam em parcerias menores no projeto.

Essa conjunção de interesses políticos e econômicos de parte do Brasil não deixa de fomentar, junto a setores políticos interna e regionalmente, interpretações críticas centradas no que se considera ser uma perspectiva marcada pela ambiguidade e que marca a relação entre os desígnios regionais e seus interesses nacionais brasileiros. A percepção dessa ambiguidade é fator que nutre críticas e reticências nos países vizinhos quanto ao protagonismo regional brasileiro e que, muito embora não tenham evoluído para um sentido de oposição, podem vir a representar obstáculos políticos significativos quanto mais salientes forem as assimetrias presentes no relacionamento com os países vizinhos e os fatores de instabilidade na região.

No entanto, cabe destacar que os principais fatores que concorreram, nos últimos dez anos, para a configuração de um ambiente regional marcado por instabilidade política e fragmentação estão majoritariamente associados a questões de política doméstica (crise dos sistemas partidários, da forma de representação, personalismos políticos, intensa mobilização de movimentos sociais em torno de demandas políticas crescentes) aos quais se somaram as incertezas e as dificuldades dos processos de integração dentro da região e a fragmentação em torno de diferentes propostas de eixos de articulação política[32], todos os fatores em grande medida alheios à defesa, mas que moldam o ambiente no qual as preocupações de segurança e também as de defesa têm sido considerados.

Afora os aspectos de ordem política acima mencionados, também emergiram com força as preocupações com o avanço do crime organizado transnacional e do narcotráfico em parti-

32 Gerardo Caetano, Integración regional y estratégias de reinserción internacional en America del Sur: razones para incertidumbres. Nueva Sociedad, n. 209, jan-fev. 2009, p. 160-161.

cular no contexto da região e no próprio Brasil de modo particular. Os espaços fronteiriços e, particularmente, as regiões de fronteira passaram a representar, nesse sentido, o nexo entre preocupações de segurança e de defesa, apesar das preocupações das Forças Armadas brasileiras frente às demandas internas e externas, por seu engajamento no enfrentamento direto a tais delitos. A percepção da vulnerabilidade dos espaços fronteiriços decorre, além do notável incremento dos ilícitos transfronteiriços, da ausência de políticas claras voltadas para a promoção da segurança e do desenvolvimento destes mesmos espaços e da quase inexistente articulação de esforços com e entre os países vizinhos. As regiões de fronteira despontaram, assim e particularmente nos últimos quatro anos, como importante vetor das políticas de segurança e também no campo da defesa, não estando ainda adequadamente retratadas na agenda da política brasileira para a América do Sul e na própria agenda da integração regional.

No marco da defesa brasileira, percebe-se a tradução da mesma na valorização da vigilância das fronteiras, no adensamento da presença militar na Amazônia Ocidental e Norte, no monitoramento do espaço aéreo e no apoio à ação das forças policiais no enfrentamento ao tráfico naqueles espaços. No presente, a Operação Ágata conduzida precipuamente para tal fim vem ganhando destaque[33]. O fato de as Forças Armadas terem a atribuição de exercer papel de polícia na faixa de fronteira lhes outorga um papel primordial nesse campo, haja vista a menor presença e as dificuldades logísticas e operacionais que enfrentam tanto a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária e as polícias

33 A Operação Ágata encontra-se em sua sexta edição e envolvem a atuação conjunta das forças armadas e das forças policiais em espaços fronteiriços em repressão ao tráfico de drogas ilícitas e de outras modalidades de tráfico.

civis e militares na esfera dos estados federados para empreender o combate ao narcotráfico e ao crime organizado naquele extenso espaço.

Mais recentemente, despontam, na agenda da segurança brasileira, preocupações com a segurança energética e ambiental de modo particular. No primeiro caso, em que pese o fato de ser a América do Sul detentora de abundantes recursos energéticos e de seu grande potencial para o desenvolvimento de diversas formas de energias renováveis, a segurança energética se afigura como fonte de preocupação associada à incipiente articulação da infraestrutura regional neste campo, à vulnerabilidade, sob o ponto de vista da defesa da infraestrutura de produção e transmissão e aos efeitos potenciais da mudança climática sobre áreas importantes para a geração de energia hidroelétrica e de biomassa.

No entanto, o pano de fundo segue associado às preocupações crescentes, no meio internacional, com a previsibilidade e estabilidade no acesso a recursos e insumos energéticos. Para o Brasil, a tradução imediata dessa ordem de preocupações em suas políticas de segurança e de defesa se deu com a intenção explícita em prover meios adequados para a proteção das estruturas de produção de gás e petróleo, majoritariamente situadas na plataforma continental, e mais particularmente, com a faixa do Pré-Sal, que fez aumentar a atenção para com a defesa no espaço marítimo. Todos os documentos de defesa do Brasil enfatizam o fato de estar a produção brasileira de gás e petróleo concentrada em território marinho como justificativa para a prioridade do Atlântico Sul para a defesa nacional.

Já as ameaças ambientais não têm merecido tratamento claro do ponto de vista do enunciado formal e de sua problematização nos marcos da Política de Defesa e da Estratégia Na-

cional de Defesa, mas desponta como preocupação efetiva por colocarem em questão a importância da Amazônia e a capacidade brasileira de gerir este espaço associadas aos ditames da sustentabilidade ambiental em sua expressão global. Nesse sentido, a tendência de que a conflitividade nos países vizinhos se associe a questões socioambientais tende a conferir peso crescente à variável ambiental na discussão e proposição política sobre segurança, muito embora sua tradução no campo da cooperação regional e, mais particularmente, no campo da defesa não sejam claras. O Brasil rejeita vincular preocupações com a segurança ambiental à agenda da defesa[34] com um evidente sentido de evitar a militarização do tema, a exemplo do combate ao tráfico, ao terrorismo e demais ilícitos transnacionais, o que indica que o tratamento do tema deverá ser mantido na órbita de outras instâncias que possam evitar tal forma de abordagem.

4) A cooperação brasileira em matéria de segurança e defesa na região

Tradicionalmente, a cooperação em segurança e defesa é essencialmente bilateral. No caso brasileiro, são quatro as esferas envolvidas: a militar, a policial, a judicial e a de inteligência. Análises anteriores sobre o panorama da cooperação brasileira em matéria de segurança e defesa no plano regional apontam para a sua segmentação e ausência de coordenação, o que se atribui ao sentido de autonomia que pautou, historicamente, tanto a ação das forças armadas singulares quanto das forças

34 Ver a respeito pronunciamento do Ministro da Defesa, Celso Amorim, na abertura da X Conferência dos Ministros de Defesa das Américas, Punta del Este, 8 outubro de 2012, acessível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/outubro/discurso_x_conferencia_ministros_defesa_americas_8_outubro_2012.pdf.

policiais entre si e destas em relação às demais instâncias de segurança do Estado.

A excessiva fragmentação e a consequente dificuldade de coordenação entre as instituições de segurança e defesa passaram a representar um entrave para uma mais eficaz ação regional brasileira no campo da cooperação regional nesses âmbitos. Contudo, a resposta a tais desafios passam, em primeiro lugar, por uma mudança na própria cultura institucional das forças militares e policiais em favor da maior integração e interoperabilidade. No tocante às Forças Armadas, essa mudança já se expressa na Estratégia Nacional de Defesa ao apontar a interoperabilidade e a consequente integração das plataformas tecnológicas no campo da defesa como premissa fundamental da reorientação do setor de defesa. O mesmo não se observa ainda no plano das forças policiais, embora sejam crescentes os vínculos cooperativos entre a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e as Forças Armadas. As dificuldades se afiguram particularmente no plano dos Estados federados responsáveis pelas Polícias Civis e Militares.

Mesmo assim, observa-se crescente engajamento brasileiro na cooperação no contexto sul-americano, tanto em sua vertente bilateral, como regional. Nesse plano, destacam-se a cooperação com a Bolívia no enfrentamento ao narcotráfico após a retirada da Drug Enforcement Agency (DEA) daquele país, os entendimentos com o Peru para a extensão do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) ao território peruano para o monitoramento do espaço aéreo amazônico, a ajuda material prestada ao Paraguai para a vigilância das fronteiras terrestres e do Lago de Itaipu, a cooperação com o governo colombiano também na vigilância da extensa fronteira entre os dois países, a cooperação com a Argentina visando à manutenção da ca-

pacidade de operação de porta-aviões e mais recentemente a sequência da Operação Ágata que, embora concebida e implementada pelas Forças Armadas brasileiras em conjunto com um amplo espectro de instituições federais e estaduais do Brasil, envolve também, embora de modo muito limitado, forças policiais e militares dos países vizinhos. As mesmas apontam para a consolidação dos espaços fronteiriços como espaços privilegiados e prioritários para a cooperação regional, na concepção brasileira. Até o momento, as iniciativas brasileiras em relação às fronteiras estão voltadas fundamentalmente para a promoção da segurança pública e para o enfrentamento aos ilícitos, carecendo de iniciativas voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico e social[35] e de maior articulação nos diferentes níveis de governo com os países vizinhos. A princípio o ativismo das Forças Armadas brasileiras no enfrentamento particularmente ao tráfico na faixa de fronteira poderia suscitar questionamentos quanto à eventual militarização das fronteiras e dificuldades para a política regional brasileira. Por outro lado, os objetivos pretendidos com ações como a Operação Ágata ensejam oportunidades de aproximação que têm sido paulatinamente exploradas, mesmo que de modo limitado. O problema que se afigura não se prende ao que se possa interpretar como a militarização daquelas regiões, mas antes ao reduzido escopo e alcance da cooperação nas regiões de fronteira com os países vizinhos, estando a maior parte das iniciativas em curso concebidas para implementação no lado brasileiro, tendendo assim a reforçar assimetrias já bastante pronunciadas nos espaços de

35 Somente em dezembro de 2012, os Estados fronteiriços brasileiros apresentaram suas propostas de projetos de desenvolvimento das regiões de fronteira à Comissão Permanente para o Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (CEDIF) e que serão apreciados para eventual apoio do Governo Federal, o que remete à efetiva implementação dos mesmos a uma perspectiva de médio prazo.

fronteira e a tornar mais complexas as condições para a cooperação bilateral naqueles mesmos espaços.

No que concerne à dimensão regional, as principais vertentes da cooperação se delineiam a partir dos Planos de Ação do Conselho de Defesa Sul-Americano e contemplam quatro eixos: Políticas de Defesa, cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz, indústria e tecnologia de Defesa e formação e capacitação[36]. A implementação dos Planos de Ação nesse marco se vê restringida pela capacidade de oferta de recursos por parte dos governos, mas tem evoluído de forma satisfatória[37].

Observa-se, portanto, que o panorama da cooperação brasileira em matéria de segurança e defesa no marco sul-americano tende a refletir as prioridades definidas no marco das políticas de defesa e externa, privilegiando os espaços fronteiriços em sua consecução e as instâncias da UNASUL, em particular o CDS, no que toca à dimensão multilateral regional.

Conclusão

A análise precedente aponta para a crescente articulação entre a política de defesa e a atuação diplomática do Brasil no contexto sul-americano, com base em trajetória marcada originalmente pelo paralelismo e distanciamento entre as duas esferas, evoluindo com o gradual estabelecimento de marcos

36 UNASUR. Plán de Accion del CDS 2010-2012. http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&catid=82:consejo-suramericano-de-defensa&id=329:estatutos-de-creacion-consejo-de-defensa-suramericano. Acesso em 10/10/2012.

37 Catalina N. Guarnizo. La seguridad en America Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales. In: Seguridad Regional en America Latina y el Caribe. Anuario 2011. Bogotá:FES, pp. 18-19.

políticos e canais institucionais que alçam as relações entre a defesa e diplomacia a um novo e inédito patamar. Aponta também, como fator determinante deste desenvolvimento a consolidação do Ministério da Defesa e o aprimoramento dos marcos políticos neste setor, por meio da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa, ao fixarem objetivos e diretrizes consoantes com as prioridades definidas em torno da América do Sul no marco da política externa.

Observa-se, assim, um sentido de continuidade e progressivo aprofundamento e detalhamento das ações brasileiras no espaço sul-americano ao longo dos últimos dez anos, que partiu de uma iniciativa inédita de convocação da Cúpula Sul-Americana no ano 2000 e que privilegiou a concentração de esforços na integração da infraestrutura regional como forma de aprofundamento da integração regional, mas que lançou, ao mesmo tempo, as bases políticas para a propositura de uma agenda mais ambiciosa e que se delineou, inicialmente, na conformação da Comunidade Sul-Americana de Nações, e, posteriormente, na União Sul-Americana de Nações. Embora a consecução desse ambicioso projeto regional tenha sido objeto de contendas políticas e sujeito às vicissitudes políticas de diferentes países, notadamente no mundo andino, a continuidade dos esforços brasileiros e da convergência entre Defesa e Diplomacia é importante propulsor não apenas da ação regional brasileira, mas do próprio regionalismo sul-americano. Isso torna mais complexo o desafio e maior a demanda por atenção ao imperativo de harmonizar os interesses nacionais brasileiros com os interesses e necessidades dos países vizinhos sem incorrer na simples propensão à hegemonia ou no aprisionamento ditado seja pelas respostas e pressões dos vizinhos em face do caráter assimétrico de suas relações com o Brasil e por injunções da

própria política regional. Ao melhor harmonizar as vertentes da diplomacia e da defesa, o país gera uma condição mais propícia para responder a esse desafio. Em si mesma tal harmonização representa um passo essencial na direção adequada, mas dista muito de ser suficiente para alcançá-lo.

Capítulo VIII

A liderança do Brasil na América do Sul – 2002/2012

José Augusto Guilhon Albuquerque

Este artigo trata da evolução de uma dimensão tão central como controversa da política externa brasileira na era Lula: as políticas voltadas para a construção e o exercício de um papel de liderança na América do Sul. A análise será centrada nos aspectos institucionais da atuação regional do País, tanto no papel exercido na criação de regimes e organizações, quanto nas políticas adotadas para sua atuação nessas instituições.

O período abordado compreende a fase de Lula como presidente eleito (final de 2002) e se estende aos dois primeiros anos de sua sucessora, Dilma Rousseff (2011 e 2012). Para efeitos comparativos, sempre que necessário far-se-á referência ao que podemos chamar de era FHC, que compreende sua posse como ministro do Exterior do

governo Itamar e se estende até o final de seu segundo mandato presidencial, em 2002.

Minha hipótese central é a de que o governo brasileiro adotou, na era Lula, uma política externa particular com relação à América do Sul, especificamente destinada a assumir a liderança do Subcontinente, como plataforma para projetar sua influência no âmbito global.

A prioridade atribuída à política sul-americana do governo brasileiro, dentre os objetivos gerais da política externa e, particularmente, no que diz respeito às relações Sul-Sul, e mesmo com relação ao Mercosul, foi anunciada com grande ênfase. Tentarei mostrar que o sentido geral das ações de política externa do governo brasileiro na era Lula, voltadas para o exercício da liderança na região, vai na direção de um intervencionismo que tende a privar o país de uma percepção externa benigna de seu papel e, no limite, poderia levá-lo ao isolamento em sua própria região. Esse intervencionismo, em que o objetivo do exercício da liderança tem prioridade sobre a estabilidade regional, longe de fortalecer mecanismos de solução dos conflitos, tende a aguçá-los e a estendê-los no espaço e no tempo.

Alcance e limites do regionalismo sul-americano na era Lula

A natureza, os objetivos e o alcance da política sul-americana do Brasil nos últimos dez anos não podem ser entendidos como uma dimensão isolada da política externa no período.

Devemos considerar um número de dimensões que reforçam, limitam ou afetam de maneira relevante a formulação e a operação das ações de política externa voltadas para a região.

A primeira e mais importante é a preeminência da agenda pessoal do presidente Lula entre os objetivos de política externa que, no início de seu primeiro mandato, competiu com a agenda tradicional do Itamaraty e acabou se tornando a principal fonte de legitimação das decisões de política externa do País. O fiasco da tentativa de Lula de mediar o conflito em torno do programa nuclear iraniano, em que a tradicional cautela e eficiência no planejamento das ações de política externa do Itamaraty foram colocadas em segundo plano, são um bom exemplo de que o protagonismo externo excessivo de um chefe de Estado pode aumentar o risco de efeitos negativos. No caso da América do Sul, como veremos, a preeminência da agenda pessoal de Lula e o protagonismo regional e global que lhe foi atribuído, deram margem, como contrapartida, a uma disputa pela liderança entre lideres da sub-região, que antes não se manifestara com tanta intensidade e, além disso, a uma politização das relações bilaterais no mais alto nível. Ambos os efeitos reduzem a liberdade de ação da diplomacia do País na adoção de políticas para a região.

Outro fator é a superposição entre a agenda regional e a agenda política. O que chamo de agenda política do governo Lula[1] é o objetivo de participar ativamente da construção de um pólo de poder alternativo ao das grandes potências ocidentais,

---

1 Sobre minha hipótese das três agendas da política externa de Lula, ver Albuquerque, J. A. Guilhon: "Economia Política e Política Externa no Governo Lula: as Três agendas de um Ativismo Inconseqüente", in *Plenarium*, Ano II no. 2, vol. Nov 2005 84-93; ver também: Albuquerque, J.A. Guilhon: "Los Desafíos del Futuro Gobierno Lula, in *Foreign Affairs em Español*, vol. 3 (1) 2003 7-21.

dando prioridade às relações Sul-Sul[2]. Nem sempre é possível evitar a colisão entre os objetivos das duas agendas, uma de natureza mais geoeconômica e outra de caráter mais geopolítico. De fato, com exceção dos países "bolivarianos", a maioria dos países latino-americanos e caribenhos tende mais a aproximar-se do que a afastar-se das grandes potências ocidentais.

O objetivo, perseguido de maneira incessante, de obter um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas é outro fator que tende a embaralhar as cartas da política sul-americana do governo brasileiro, em especial pela oposição permanente da Argentina à pretensão brasileira.

Outra dimensão relevante é a radical inversão na política tradicional de não-intervenção da diplomacia brasileira, dominante praticamente desde o pós-guerra, que foi flexibilizada nos anos 90, em consonância com a adoção de uma cláusula democrática pela OEA[3], e substituída, na era Lula, por uma espécie de "dever de ingerência" radical, um intervencionismo *tous azimuts*. O repetido envolvimento, não somente em controvérsias interestatais, mas também em conflitos domésticos entre governo e oposição em países como Cuba, Venezuela, Equador, Bolívia, Honduras e Paraguai é contraproducente. Sobretudo partindo de um país com um passado expansionista como o Brasil.

Não menos importante é a inversão de valores entre meios e fins que resulta da prioridade atribuída ao objetivo da liderança. A liderança é um recurso de poder para atingir objetivos de

---

2 Lima, M.R.S.: "A Politica Externa Brasileira e os Desafios da Cooperação Sul-Sul", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (1) 2005 24-59; Saraiva, Mariana G.: "As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007", in *Rev. Bras. Pol. Int*. 50 (2) 2007 42-59.

3 Albuquerque, J.A. Guilhon: "O Intervencionismo na política Externa Brasileira", in *Nueva Sociedad*, Especial em Português, Dez 2009 66-78.

política externa, e não um objetivo em si mesmo. Como recurso de poder, a liderança está sujeita a uma avaliação de custos e benefícios e, portanto, é relativa à prioridade do objetivo que se trata de alcançar.

Limitar o alcance de um objetivo de política externa para atingir um objetivo de liderança só se justifica se for para alcançar outros objetivos mais elevados na hierarquia de prioridades da política externa. O *trade-off* se dá, portanto, entre objetivos de política externa, e a liderança, regional ou global, desempenha sempre um papel ancilar. Um bom exemplo dos efeitos contraproducentes da busca da liderança por ela mesma é o da intervenção do Brasil na crise de Honduras, que resultou num total alheamento do governo brasileiro no processo final de acomodação das partes em conflito[4].

Nas seções que se seguem essas dimensões serão examinadas mais extensamente.

América do Sul, um novo espaço institucional

Diferentemente do que conhecemos como América Latina, a América do Sul constitui uma entidade geográfica perfeitamente delimitada e auto-evidente. Com exceção das Guianas, a América do Sul possui uma composição étnica, religiosa e institucional bastante similar e uma história comum, tendo sido politicamente unificada durante sessenta anos, no período de fusão entre as coroas de Portugal e Espanha (1580-1640).

Não herdou uma identidade hetero-definida por intelectuais europeus como a América Latina, e talvez por isso mesmo

4 Para uma análise das limitações do papel do Brasil na solução final da crise resultante da queda do presidente Zelaya, ver "O Intervencionismo na política Externa Brasileira", como citado.

tenha encontrado dificuldade para se reconhecer e ser reconhecida como uma entidade geopolítica à parte. Esteve à testa do processo de criação de uma identidade americana e de um movimento de unificação política, sob a inspiração de Simón Bolívar, mas perdeu o fôlego frente às forças centrífugas atuantes nos Andes e ante a capacidade de atração da América do Norte.

Com tudo isso, a América do Sul é uma criação do Século 20 e uma invenção dos sul-americanos, num espaço perfeitamente destituído de instituições regionais. Apesar de alguns usos táticos do conceito de América do Sul – como, por exemplo, a hipótese de criação de uma ALCSA no governo Itamar[5] -, o primeiro passo concreto para a institucionalização de um espaço geopolítico e de uma identidade sul-americana foi dado em 2000 pelo presidente FH[6].

Até então, as instituições com mandato regional eram pan-americanas, como a OEA e algumas agências da ONU, ou latino-americanas, como a ALALC/ALADI e depois também caribenhas, como a CEPAL. As primeiras organizações internacionais propriamente sul-americanas eram regionais, mas não eram sul-americanas, como a Comunidade Andina de Nações e o Mercosul[7]. Na última década do Século, quando o Mercosul ainda não tinha saído inteiramente do papel, tive a oportuni-

---

5 Albuquerque, J.A. Guilhon: "O Mercosul: Balanço Atual e Perspectivas de Consolidação", in *A Agenda Política e Institucional do Mercosul*, Coleção Debates no. 14, Fundação Konrad Adenauer, São Paulo, 1997 3-14.

6 Com a convocação da primeira cúpula de chefes de Estado sul-americanos, reunida em Brasília. Ver, a respeito, Souto Maior, L.A.P.: "A Cúpula da América do Sul e seus Paradoxos" e "Cúpula da América do Sul – rumo a um novo regionalismo?", in *O Brasil em um Mundo em Transição*, Brasília, Ed. UNB/IBRI, 145-147 e 148-153.

7 O mesmo se aplica ao Sistema Econômico Latino Americano (SELA) e à Corporación Andina de Comercio (CAF).

dade de participar de um seminário organizado pelo Itamaraty sobre o futuro da integração latino-americana. Com base nas observações acima sobre a real densidade geoeconômica e social da América do Sul, argumentei que o maior potencial para uma eventual integração regional a partir do Mercosul seria esta e não uma América Latina politicamente imaginária e economicamente fugidia.

Foi o que bastou para receber um sabão em regra do diplomata brasileiro mais graduado presente, sob a alegação de que a latinoamericanidade representava a tradição de nossa diplomacia, a base filosófica e cultural de nossa identidade e o cerne dos nossos compromissos com a região. Eis o que se pode dizer quanto à novidade do conceito de América do Sul: vinte anos atrás, era um perfeito anátema.

Ao longo da primeira década deste século, o governo brasileiro tomou várias iniciativas que começaram a definir os contornos da institucionalização da América do Sul – não mais em termos comerciais, como o Mercosul e a ALCSA – mas em termos geopolíticos. Com FH tiveram início as cúpulas de Presidentes Sul-Americanos, foi criada a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) que deram origem à Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA)[8]. Com Lula, a CASA foi transformada em UNASUL, à qual se agregou o Conselho de Defesa Sul-Americano[9]. No âmbito latino-americano foi criada a Comunidade de Estados Latino Americanos e Caribenhos em 2012[10].

8 Criada em Cuzco, na III Cimeira de Chefes de Estado Sul-Americanos e, 2004, já no governo Lula. Ver a respeito Graça Lima, J.A.: A comunidade sul-mericana de nações", *Integraciones*, no. 2 junho 2005 WWW.opalc.org/val/media/val2/6VAL2Gra%E7aLima.pdf.

9 Criado em Brasília, na III Cúpula de Chefes de Estado da CASA, em 2008.

10 Criada em Cancún, em dezembro de 2010, no último ano do governo Lula.

Para encurtar uma longa história, o governo brasileiro tomou a iniciativa e comandou o processo de institucionalização do espaço sul-americano até a criação da Comunidade Sul-Americana de Nações, em 2004. Nesse período o enfoque era sobretudo pragmático e com ênfase na integração da infraestrutura, tanto física como energética, apoiada nos projetos em gestação na IIRSA.

Em janeiro de 2001, Hugo Chávez toma posse em seu segundo mandato – agora com uma nova Constituição da República Bolivariana que, em conseqüência de constantes emendas, veio posteriormente permitir-lhe sucessivas reeleições. Com isso, as pressões para o uso das instituições sul-americanas como plataforma para a disseminação do bolivarianismo e, posteriormente, do que veio a ser chamado o Socialismo do Século 21, foram num crescendo.

Com a eleição de Lula à presidência do Brasil, o líder venezuelano passou a atuar com mais desenvoltura. A partir de 2003, começa a forjar-se uma aliança de Chávez com o kirchnerismo na Argentina, que passou a contrabalançar a influência brasileira em toda a região[11].

Em 2004, Chávez torna-se o principal motor da transformação da CASA em UNASUL, praticamente esvaziada de sua missão econômica e comercial, agora dotada de um estatuto de organização internacional e suplementada por um braço de cooperação militar, inicialmente proposto pelo Brasil. Sintomaticamente, a primeira missão do novo Conselho de Defesa Sul Americano, ainda não devidamente provido de base institucional, e por insistência de Chávez e seus aliados bolivarianos, foi a de intervir no conflito provocado por uma incursão militar

11 Néstor Kirchner toma posse em 2003 e é sucedido por sua mulher, Cristina Fernández de Kirchner em 2007.

da Colômbia em território equatoriano, para desbaratar um santuário das FARCs. Não por acaso, o presidente colombiano Álvaro Uribe declinou, então, da presidência da organização recém-criada.

Em 2008, com o apoio de Cristina Kirchner, Chávez introduz uma nova peça no espaço de liderança sul-americana de Lula, com a criação, em Cancún, da CELAC, a OEA sem americanos e canadenses, trazendo mais um interlocutor de peso para contrabalançar a decrescente influência brasileira no Continente: o presidente mexicano, Felipe Calderón.

Depois de envolver a Unasul em seguidos conflitos com a Colômbia e de desempenhar um papel decisivo no envolvimento brasileiro no golpe em Honduras[12], o eixo Buenos Aires-Caracas liderou a resposta do Mercosul e da Unasul ao *impeachment* do presidente Fernando Lugo no Paraguai. O episódio revelou a fragilidade da liderança do governo brasileiro na região. Após desconsiderar as evidências, colhidas pela diplomacia e pelos órgãos de inteligência da Presidência, de que a queda do presidente paraguaio, Fernando Lugo, era iminente[13], o governo Dilma se omitiu de qualquer tentativa de evitar o golpe[14]. Depois que o golpe se consumou, o governo brasileiro se conformou em convalidar as iniciativas do governo argentino,

12 José Augusto Guilhon Albuquerque.

13 Com base unicamente em fatos disseminados na grande imprensa, pude prever, com três anos de antecipação, o desfecho da crise crescente de legitimidade do governo paraguaio em: “O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas”, in Política Externa, vol. 18 no. 3 DEZ/JAN/FEV 2009-2010, p.20.

14 Embora o processo de julgamento político tivesse transcorrido de acordo com as disposições constitucionais do país, o procedimento empregado foi sumário, sendo considerado golpe de acordo com os padrões brasileiros. Mesmo sumário, pode-se argumentar em favor das autoridades legislativas e judiciárias paraguaias que os procedimentos sumários foram o equivalente da aprovação de um voto de desconfiança num regime parlamentar em que o governo perdesse a maioria e não obtivesse apoio para governar em minoria.

acompanhando uma missão da Unasul e, posteriormente, referendando a decisão unilateral da presidente argentina de negar ao Paraguai acesso à reunião de chefes de estados-membros do Mercosul, excluindo-o de fato sem prévia deliberação do órgão competente do Mercosul.

A liderança brasileira no espaço institucional sul-americano: uma trajetória declinante

Vejamos agora os traços principais do regionalismo sul-americano da política externa brasileira na era Lula, no que diz respeito ao espaço institucional criado, originalmente, por iniciativa do Brasil na era FH. Em primeiro lugar, vamos examinar a atuação do Brasil nas cúpulas presidenciais e na IIRSA.

A Cúpula de Chefes de Estado e de Governo da América do Sul – como era então chamada - criou a expectativa de que, "sob a liderança do Brasil, fosse criado um organismo de integração política e econômica alternativo à Alca (Área de Livre Comércio das Américas)".[15] Inexplicavelmente, a cúpula foi esvaziada de seus conteúdos político e comercial, restringindo-se à integração física do subcontinente, "reduzida adicionalmente às ligações de transporte terrestre e, eventualmente fluvial, com a adoção da IIRSA (Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana)"[16].

Essa iniciativa baseava-se em pressupostos econômicos bem estabelecidos e em critérios técnicos corretos – o fato que o custo dos transportes tem impacto maior do que as tarifas no processo de integração econômica combinado com a definição

15 Ver "O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas", como citado, p.16.

16 Idem, ibidem.

de projetos em função de eixos de integração[17] -, mas sua implementação encontrou vários obstáculos. No limite, a agenda da IIRSA observa um calendário de prioridades políticas domésticas, que tende a ser revisado periodicamente ao sabor das mudanças de governo. Ademais, os projetos executados são em número muito pequeno com relação ao projeto global, e sujeitos a atrasos o que, no seu conjunto, descaracteriza a concepção geral da iniciativa[18]. Tudo indica que o objetivo de liderança regional do Brasil contribuiu para essa descaracterização, uma vez que reforçou a tendência a alterar as prioridades da agenda de implementação, em função de arranjos bilaterais – decididos em função das agendas presidenciais – e em detrimento de interesses e objetivos multilaterais, vale dizer de integração geoeconômica.

A criação da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em dezembro de 2004, foi um desdobramento até certo ponto esperado das cúpulas presidenciais, no sentido de dar um passo adiante na institucionalização, em relação à qual o governo brasileiro manteve inicialmente grandes restrições. O argumento brasileiro baseava-se no fracasso das iniciativas prévias de integração - a ALALC e a ALADI - com suas burocracias caras e ineficientes e, ademais, no receio de tornar as cúpulas uma plataforma para discursos vazios de *saludos a la bandera*. O modelo da CASA constituía, portanto, uma acomodação entre a tradição do Itamaraty e as pretensões de Chávez e Kirchner que se inclinavam exatamente no sentido oposto.

Lula se deixou seduzir pela retórica de Chávez, o qual tutelou a criação da Unasul em 2008, pondo em xeque a até então

17 Araujo jr, J. Tavares, "Infraestrutura e Integração Regional: o Papel da IIRSA", in *Política Externa*, vol. 18 no. 3 DEZ/JAN/FEV 2010, 34.

18 Idem, 40-43.

indisputável liderança brasileira.[19] Vários autores sublinham a ampla resistência dos vizinhos sul-americanos (e latino-americanos) à pretensão brasileira de liderança: o México, que viria a inspirar e patrocinar diretamente a criação da CELAC; a Argentina, que pressionou pela adesão da Venezuela ao Mercosul, além de contestar a aspiração brasileira de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas; o descontentamento uruguaio pela falta de apoio brasileiro em sua disputa com a Argentina sobre a implantação de uma papeleira na região fronteiriça entre os dois países; a exigência paraguaia de renegociar o Tratado de Itaipu, sem falar nos confiscos de propriedades brasileiras e quebras de contrato efetuadas pela Bolívia e o Equador[20].

Outros mostram o potencial de conflito proporcionado pela suposta competição entre duas estratégias de crescimento e integração da região. Exemplo disso seria o conflito criado pela imposição de Néstor Kirchner como primeiro Secretário-Geral da Unasul pelos países andinos chavistas, o que levou o Uruguai a ameaçar deixar a organização[21]. A literatura aponta a pouca efetividade da Unasul, a não ser "uma vontade política ausente da OEA"[22], mas mesmo assim "freqüentemente fraca e pouco convincente dos Estados membros"[23].

---

19 Santos, Sergio Caballero: "Brasil y la Región: uma potencia emergente y la integración regional sudamericana", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2) 158-172 (2011)

20 Santos, Sergio Caballero: "Brasil y la Región: uma potencia emergente y la integración regional sudamericana", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (2) 158-172 (2011), p.166-168.

21 Serbin, Andrés: "A América do Sul em um mundo multipolar. A Unasul é a alternativa?", in *Nueva Sociedad*, Especial em Português, dezembro de 2009, p.15.

22 José Antonio García Belaúnde, então chanceler peruano em entrevista ao Diario Occidente, 27/09/2008, citado por Serbin.

23 Serbin, p.16

Paralelamente, Lula e Néstor Kirchner promoveram um relançamento do Mercosul, propondo o aprofundamento da integração, e a ampliação do bloco. A iniciativa criou expectativas, na medida em que ambos "representavam uma transição para um modelo menos comprometido com as propostas neoliberais que imperavam nos anos 90"[24]. Foram adotados vários protocolos a partir de junho de 2003, seguidos por outros em outubro e dezembro do mesmo ano, com quatro eixos destinados a consolidar a União Aduaneira e lançar o Mercado Comum: o eixo político, social e cultural; o eixo da consolidação da União Aduaneira; a criação de bases para o Mercado Comum; e um programa para a nova integração[25]. O mais alentado foi o Programa de Trabalho 2004-2006 (PT 2004-2006), estabelecido em dezembro de 2003, com os seguintes objetivos: completar a liberalização do comércio e adotar uma nova agenda de integração; resolver os problemas de assimetrias; e criar um espaço de integração social e produtiva.

Seis anos depois, a avaliação era de uma ausência quase total de implementação. Os temas se repetem *ad infinitum*, mostrando que não avançaram[26]. Mesmo a ampliação, projetada para acolher especificamente a Venezuela, permaneceu bloqueada, seja por obstáculos políticos – falta de aprovação pelos Congressos do Brasil e do Paraguai –, bem como por descumprimento da agenda de desoneração do comércio, especialmente no que diz respeito às exportações do Brasil e da Argentina[27].

24 Vázquez, Mariana e José Briceño Ruiz: "O Mercosul na época de Lula e Kirchner: um balanço seis anos depois", Nueva Sociedad, Especial em Português, Dezembro de 2009, p.34.

25 Vázquez e Briceño Ruiz, p.36-37.

26 Vázquez e Briceño Ruiz, p.39-42.

27 Vázquez e Briceño Ruiz, p.42-43. O acesso da Venezuela viria a ocorrer ao acaso da derrubada do presidente Lugo, do Paraguai, que deu pretexto a que os demais sócios do Mercosul desconsiderassem o veto do Congresso paraguaio.

Se a Unasul em nada contribuiu para avançar na integração econômica da América do Sul, apesar do aparente empenho da trinca Chávez-Kirchner-Lula em integrar o Mercosul e a Comunidade Andina, inovou em outras áreas. O Conselho Sul-Americano de Defesa (CDS) foi proposto pelo Brasil em uma das primeiras reuniões da Unasul em abril de 2008 "para aprofundar nossa identidade sul-americana também no campo da defesa... (e formular)... uma nova visão de defesa da região"[28]. O Conselho expressaria, aos olhos de alguns, a auto-percepão da elite do País como potência emergente e a visão da necessidade de exercer uma liderança regional[29].

Os objetivos do CDS seriam: consolidar uma zona de paz, com vistas à manutenção da estabilidade democrática, o desenvolvimento dos povos e a paz mundial, e construir uma identidade sul-americana de defesa, a serem atingidos mediante o exercício de três funções: administração de crises com capacidade de ação rápida; construção de um pensamento regional de defesa; desenvolvimento de uma indústria regional de defesa.

A criação do CDS teve como precedente imediato o aludido ataque aéreo da Colômbia a um santuário das FARCs em território equatoriano em março de 2008, que provocara, além de protestos do governo do Equador, advertências ameaçadoras do governo venezuelano, e outras tantas do governo boliviano. Na primeira reunião de ministros da defesa em Santiago um ano depois, as relações entre a Colômbia e seus vizinhos andinos continuavam tensas e as disputas territoriais entre Peru e

28 Discurso do presidente Lula na reunião de presidentes da Unasul em Brasília, maio de 2008.

29 Monica Hirst: "Brasil y Estados Unidos: nuevas coincidencias", Foreign Affairs Latinoamérica, vol. 9 no. 2, 2009, citada em Jorge Battaglino: "O Brasil e a criação do conselho Sul-Americano de Defesa. Uma convergência de vantagens", Nueva Sociedad, Especial em Português, Dezembro 2009, p.79-84.

Chile também vieram à baila, propiciando comentários críticos em publicações americanas[30].

Uma coisa, porém, foram os princípios benignos alegados pelo governo brasileiro ao propor a criação do CDS, e outra sua atuação nos conflitos que se seguiram. No caso específico do conflito Equador/Colômbia, "o interesse vital do Brasil deveria ser o de restabelecer a estabilidade da região. O primeiro objetivo seria o de conter o conflito e impedir que ele se desdobrasse em novas operações militares. O segundo seria o de circunscrever o conflito, impedindo que ele se alastrasse para outros países. E o terceiro seria reverter a crise, fazendo com que as relações entre as partes voltassem à normalidade"[31].

O governo brasileiro agiu precipitadamente, condenando o governo colombiano e, com isso, desqualificando-se como eventual mediador. Não evitou o alastramento do conflito, permitindo que Chávez e Evo Morales se envolvessem e nem sequer tentou conter as ameaças que ambos fizeram, com o risco de escalar o conflito. No caso da transferência de tropas americanas do Equador para bases na Colômbia, novamente o Brasil se desqualificou como mediador, condenando a Colômbia sem previamente se inteirar do ponto de vista do vizinho. Ao invés de circunscrever o conflito, levou-o para o âmbito do recém-

30 Ver, por exemplo: "While it may have provided the impetus for the formation of the SADC, the diplomatic spat between Colombia, Venezuela and Ecuador has the potential to be one of the biggest thorns in the side of this attempt at regional defense cooperation; likewise, the historical mistrust between Chile and Peru, predictably continues to smolder. Remarks made before and during the meeting clearly demonstrated that the attention of some of the region's leadership is concentrated firmly on entrenched bilateral quarrels", in "The paradox of South American Integration: The founding of a Defense Council", Council of Hemispheric Affairs <http://www.coha.org/the-paradox-of-south-american-integration-the-founding-of-a-defense-council/> .

31 Albuquerque, J. A. Guilhon: "O intervencionismo na política externa brasileira", *Nueva Sociedad*, Especial em Português, Dezembro 2009, p.66-78. A análise da liderança intervencionista que se segue baseia-se no artigo citado.

-criado CDS, envolvendo toda a Unasul. Com isso, as duas primeiras reuniões do CDS foram dedicadas a pressionar e isolar a Colômbia o que a levou a declinar da presidência da organização.

Quanto à CELAC, embora seja muito cedo para avaliar o impacto da atuação brasileira em seu âmbito, como de resto para avaliar a própria CELAC, e a despeito de precoces avaliações favoráveis[32], um exame dos documentos aprovados transmite a noção de um empreendimento estritamente declaratório. Na sua primeira cúpula, encontramos uma Declaração geral em homenagem aos Libertadores, uma Declaração especial sobre a defesa da democracia e o Plano de Ação de Caracas 2012, igualmente de caráter declaratório. Nele, por exemplo, insta-se a encarar a crise financeira internacional com uma lista de declarações de intenção, culminando com o apelo final: "Solicitar à Cepal sua cooperação a respeito destes temas". O mesmo se aplica aos inúmeros mecanismos de cooperação e integração existentes no Continente, chamados a cooperar entre si. E inclui-se também a questão da energia e do desenvolvimento social e erradicação da pobreza.

De onde se pode concluir que o impacto da liderança brasileira no espaço institucionalizado da América do Sul, para cuja criação o governo Lula tanto se empenhou, mostrou-se pouco eficaz para projetar a liderança brasileira, seja no subcontinente, seja no âmbito global. Em contraste com a tomada inicial de iniciativa, na qual a liderança brasileira se fez sentir, é forçoso constatar que a influência do Brasil se tem mostrado declinante na medida em que nos afastamos do contexto inicial

32 Alcides Costa Vaz: "La comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños: La factibilidad y necesidad de um nuevo organismo regional", in *Nueva Sociedad*, Edição Especial em Português, maio-junio 2010, 4-8.

do Mercosul, passando-se ao nível da CASA e da Unasul e em seguida da CELAC. A enorme popularidade de Lula no continente e no plano global, que lhe garante influência externa, dilui-se na sub-região na medida em que aumenta a capacidade de mobilização de Chávez junto à Argentina e seus vizinhos andinos e, ainda mais com respeito a seus parceiros centro-americanos.

A ambição da liderança hegemônica

A falência da política de liderança inconteste na região, como plataforma para a projeção global de influência deve-se, em grande parte, ao modelo de liderança adotado pelo governo Lula e, até agora, não renegado pelo governo Dilma. "O modelo seguido é o de uma liderança hegemônica, unilateral, principista e sem concessões, que transforma cada intervenção em um jogo de soma zero: que acirra os conflitos, tende a alastrá-los, provocando o envolvimento de novos atores; e que inviabiliza ou, pelo menos, retarda a reversão das crises"[33]. Essa política contrasta frontalmente com as práticas até então vigentes em nossa tradição de política externa, apoiada em um princípio rígido de não-intervenção, e mesmo com a versão mitigada de não-intervenção adotada tacitamente a partir da era FH. Em artigo já citado aponto as pressões para a internacionalização da economia como o fator determinante para que o Brasil paulatinamente se ajustasse às demandas externas com relação a temas considerados sensíveis pela diplomacia brasileira, cujo

33 Albuquerque, J.A. Guihon: "O Intervencionismo na Política Externa Brasileira",como citado p.87. Para uma opinião contrária, ver: Carlos Gustavo Poggio Teixeira: "Brazil and the Institutionalization of South America: from Hemispheric estangement to cooperative hegemony", in *Rev. Bras. Pol. Int.*, 54 (2) 189-211 (2011); ver também Steen Fryba Christensen: "The influence of nationalism in Mercosur and in South America – Can the Regional Integration Project Survive?", in *Rev. Bras. Pol. Int.*, 50 (1) 139-158

melhor exemplo foi a decisão de sediar a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio, em 1992.

Ainda assim, o primeiro exemplo de intervenção direta em assuntos internos de outros países se deu a partir de 1994, quando o Brasil reverteu dois golpes de estado no Paraguai e abortou a derrubada à força do presidente Fujimori, do Peru. Mesmo assim, o princípio do "dever de ingerência" foi adotado apenas tacitamente, e foi aplicado segundo as seguintes características:

-"o país alvo se encontrava na vizinhança direta e na área de influência imediata do Brasil, que seria afetado diretamente pelos efeitos de instabilidade provocados pela crise;

- o Brasil detinha um mandato específico (cláusula democrática do Mercosul) ou fazia parte de uma organização com mandato legítimo para atuar (cláusula democrática da OEA);

- a atuação do Brasil era orientada no sentido de abortar o processo de ruptura da normalidade constitucional, reverter a crise e obter garantias de respeito às normas restabelecidas e aos acordos entre as partes;

- os objetivos buscados eram estritamente proporcionais aos recursos de poder que o país e seus parceiros eram capazes de mobilizar para obter o assentimento das partes em conflito;

- o Brasil atuou sempre de forma cautelosa, coberta pelo sigilo diplomático e em conjunto com terceiros países interventores, e não buscava ostensivamente o protagonismo nem tinha o objetivo de ditar condições, mas sim de obter um acordo, sempre dentro do quadro de normalidade constitucional"[34].

Mantenho também o diagnóstico sobre as características da aplicação, na era Lula, do "dever de ingerência" ou, como

34 Idem, p.73.

parece preferir o ex-chanceler Celso Amorim, o princípio de "não-indiferença":

"- com exceção da Bolívia, os países em cujas crises internas Lula se envolveu não eram vizinhos nem estavam em nossa área de influência imediata;

- o Brasil não tinha um mandato específico para atuar e, embora fizesse parte da OEA - esta sim com mandato estabelecido na cláusula democrática - agiu unilateralmente;

- com exceção do caso de Honduras, o Brasil se isentou de tentar reverter a crise e de oferecer garantias de respeito às normas estabelecidas;

- freqüentemente o governo brasileiro procurou intervir em crises que não afetavam nem remotamente nossos interesses vitais e que, por sua distância, complexidade ou pelos recursos bélicos envolvidos, estavam muito acima da capacidade brasileira de mobilização de recursos de poder, como no *affaire* Zelaya; ou na tentativa de "mediar" o conflito israelo-palestino; de monitorar as eleições no Zimbábue; de emprestar legitimidade à controversa eleição presidencial no Irã; ou ainda de mobilizar o Conselho de Segurança para solucionar o impasse a que nosso envolvimento com as ambições pessoais de Zelaya condenou o País;

- Lula e sua diplomacia atuaram de forma precipitada e improvisada, buscando ostensivamente o protagonismo sob forma de liderança hegemônica auto-atribuída, desqualificando-se para um papel de mediador"[35].

Esse descompasso entre intenções e consequências, entre objetivos e resultados, reflete uma opção pela liderança a todo custo na América do Sul que, por sua vez, encontra seu funda-

35 Idem, p.77

mento em uma confusão conceitual entre as condições de líder regional e de *global player*, conforme mostrei em artigo recente[36]. A primeira é entendida como condição ao mesmo tempo necessária e suficiente da segunda, o que implica que a posse da condição de líder regional é perfeitamente compatível com a de *global player* e ambas seriam capazes de ser alcançadas pelas mesmas ações de política externa[37]. Os fatos não corroboram essa pressuposição, bastando para constatá-lo, confrontar os exemplos dos Estados Unidos e da China.

No caso americano, "seus compromissos de liderança global tornaram o continente americano secundário em termos globais e de baixa relevância para seus interesses..." e, portanto, "nem a liderança regional nem sua ausência foram relevantes para a liderança global dos Estados Unidos"[38]. No caso chinês, assim como no caso japonês, devido a um sistema de vetos mútuos vigente entre ambos e a Coréia do Sul, a busca cautelosa de uma liderança benigna na própria região tem sido um elemento essencial de sua estratégia global. Como o contexto atual de atritos entre a China e seus vizinhos no Mar da China do Sul mostra com clareza, a busca de uma liderança de tipo hegemônico em seu entorno seria *self-defeating*.

Assim sendo, não vejo razão para rever minha hipótese, naquele artigo, de que apenas uma situação de liderança compartilhada numa região em equilíbrio poderia permitir ao Brasil aspirar adicionar-lhe a condição de liderança global. Para tanto, a estratégia sul-americana da política externa brasileira

36 Albuqueque, J.A. Guilhon: "O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas", in *Política Externa*, vol. 18, no. 3, dez-jan-fev. 2009/2010, p.15-32.

37 Idem, p.16.

38 Idem, p.17

deveria ter como prioridade absoluta a constituição de uma região em equilíbrio de acordo com o conceito de concerto entre as nações, evitando a todo custo a divisão que atualmente prevalece entre a troika Chávez-Kirchner-Rousseff e países como Peru, Colômbia, Chile, Paraguai e mesmo Uruguai.

Reitero, também, que a tarefa de erigir, na América do Sul, uma região em equilíbrio por concerto entre as nações não parece banal[39]. Primeiro porque se trata de um continente vasto e diversificado, ainda destituído de identidade regional própria, e com um histórico de conflitos, expansionismos e secessões. Segundo porque, se existe consenso sobre a utilidade da integração regional, não há consenso sobre o seu conteúdo, o seu modelo institucional, nem sequer sobre suas fronteiras.

39 Idem, p.18.

Referências bibliográficas:

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Princípios e Valores na Política Externa Brasileira na Era Lula", in Aguilar, S. L. Cruz e Hevelyn M. Albres, *Relações Internacionais. Pesquisa, Práticas e Perspectivas*, Marília, Cultura Acadêmica Ed., 2012 53-66.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "O Regionalismo do Governo Lula e as Percepções das Elites Sul-Americanas", in *Política Externa,* vol. 18 no. 3 Dez/Jan/Fev 2009-2010 15-32.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "O Intervencionismo na Política Externa Brasileira", in *Nueva Sociedad,* Especial em Português, Dez. 2009 66-78.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Brazilian Foreign Policy Under Lula", in J. A. Guilhon Albuquerque (org.), *A Política Externa do Governo Lula:2003-2006,* São Paulo, marco Ed., 2007 17-36.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "A Arte de Superar Desafios Externos", in Inserindo o Brasil no Mundo, Parte IV: Unilateralismo, Bilateralismo, Regionalismo, Multilateralismo: Que Instrumentos Nos convêm?", FECOMERCIO,Senac Ed., 2007 135-154.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: *A Política Externa do governo Fernando Henrique,* in J. A. Guilhon Albuquerque, Ricardo Seitenfus e S. H. Nabuco de Castro, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. I: Crescimento, Modernização e Política Externa,* 2ª. edição, Rio, Lumen Juris Ed. 2006 501-514.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Brazil: From Dependency to Globalization", in *Latin American and Caribbean Foreign Policy,* Frank O. Mora e Jeanne A. K. Hey, *Latin American and Caribbean Foreign Policy,* Lanham, Rowman and Littlefield, 2003 267-287.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "A Alca na Política Externa Brasileira", in Alberto Amaral jr e Michelle Ratton Sanchez, *O Brasil e a ALCA. Os Desafios da Integração,* São Paulo, Aduaneiras, 2003 43-66

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: "Los Desafíos del Futuro Gobierno Lula", in *Foreign Affairs em Español*, vol. 3 (1) 2003 7-21.

ALBUQUERQUE, J. A. GUILHON: *Percepção das Elites do Cone Sul Sobre as Relações Internacionais do Brasil,* IPEA/CEPAL, Textos para Discussão 693, Brasília, Dez. 1999.

ALMEIDA, P. ROBERTO: "Uma Política Externa Engajada: A Diplomacia do Governo Lula", in *Rev. Br. Pol. Int.*, 47 (1) (2004) 162-184.

AMORIM, CELSO: "Conceitos e Estratégias da Diplomacia do Governo de Lula", in *D.E.P.*, vol. I no. I Out/Dez 2004 41-48.

ARAUJO JR., J. TAVARES: "Infraestrutura e Integração: o Papel da IIRSA", in *Política Externa,* vol. 18 no. 3 Dez/Jan/Fev 2009-2010 33-48.

ARELLANO P., FÉLIX G.: "O Brasil e a Venezuela: uma relação perigosa?", in *Nueva Sociedad*, Edição em Português, Dez. 2009 121-136.

BATTAGLINO, JORGE: "O Brasil e a Criação do Conselho de Defesa Sul-Americano", in *Nueva Sociedad*, Edição em Português, Dez. 2009 79-89.

CAMARGO, SONIA: "A Integração do Cone Sul 1960-1990", in J. A. Guilhon Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. 3: Os Desafios Estratégicos,* São Paulo, Nupri/Usp 2000 141-173.

CERVO, AMADO L.: "Relações Internacionais do Brasil: Um Balanço da Era Cardoso", in *Rev. Br. Pol. Int.*, 45 (1) 5-35 (2002).

CHRISTENSEN, Steen F.: “The Influence of Nationalism in Mercosur and South America: Can the Regional Integration Project Survive?”, in *Rev.Br. Pol. Int.,* 50 (1) 139-158 (2007).

FLORES NETO, F. THOMPSON: “Integração e Cooperação Brasil-Argentina”, in J. A. Guilhon Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. 3: O Desafio Estratégico,* São Paulo, Nupri/Usp 2000 175-186

GARCÍA, ENRIQUE: “A Integração da Infra-estrutura na América do Sul”, in *D.E.P.*, no. 5, Jan/Mar 2007 26-35.

GARCIA, E. VARGAS: *Cronología de las Relaciones Internacionales de Brasil,* Brasília, Contraponto/Funag, 2005.

GARCIA, M. AURÉLIO: “O Que Está em Jogo em Honduras”, in *Política Externa*, vol. 18 no. 3 Dez/Jan/Fev 2009-2010 123-129.

MATHIAS, SUZELEY K.: “Aspectos da Integração Regional em Defesa no Cone Sul”, in *Rev. Br. Pol. Int.*51 (1) 70-86.

SANTOS, S. CABALLERO: “Brasil y la Región, una Potencia Emergente y la Integración Regional Sudamericana”, in *Rev.Br.Pol.Int.* 54 (2) 189-211 (2011).

SARAIVA, MARIANA G. e J. BRICEÑO RUIZ: “Argentina, Brasil e Venezuela: as Diferentes Percepções Sobre a Construção do Mercosul”, in *Rev.Br.Pol.Int.*52 (1) 149-166 (2009).

SARAIVA, MARIANA G.: “As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007”, in *Rev.Br.Pol.Int.* 50 (2) 42-59 (2007).

SERBIN, ANDRÉS: “A América do Sul em um Mundo Multipolar. A Unasul é a Alternativa?”, in *Nueva Sociedad,* Especial em Português, Dez. 2009 4-16.

SOUTO MAIOR, L. A. P.: "A Cúpula da América do Sul e seus Paradoxos", in L. A. P. Souto Maior, *O Brasil em um Mundo em Transição,* Brasília, Ed UNB/RBPI 2003 145-147.

SOUTO MAIOR, L. A. P.: "A Cúpula da América do Sul – Rumo a um Novo Regionalismo?", in L. A. P. Souto Maior, *O Brasil em um Mundo em Transição,* Brasília, Ed UNB/RBPI 2003 148-153.

TEIXEIRA, C. G. POGGIO: "Brazil and the Institutionalization of South America: From Hemispheric Estrangement to Cooperative Hegemony", in *Rev.Br.Pol.Int.*54 (2) 189-211 (2011).

VAZ, A. COSTA: "La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños. La Factibilidad y Necesidad de un Nuevo Organismo Internacional", in *Nueva Sociedad*, Mayo/Junio 2010 4-8.

VÁZQUEZ. M. e J. BRICEÑO RUIZ: "O Mercosul na Época de Lula e Kirchner: Um Balanço Seis Anos Depois", in *Nueva Sociedad,* Especial em Português, Dez. 2009 33-48.

VIGEVANI, T., G. M. FAVARON, H. RAMANZINI JUNIOR e R. A. CORREIA: "O Papel da Integração Regional para o Brasil: Universalismo, Soberania e Percepção das Elites", in *Rev.Br.Pol.Int.* 51 (1) 5-27 (2008).

VILLELA, E. e P. NEIVA: "Temas e Regiões na Política Externa de Lula e Fernando Henrique", in *Rev.Br.Pol.Int.*54 (2) 70-96 (2011).

VIOTTI, M. LUIZA: "As Relações Brasil-Bolívia sob o Signo da Cooperação Energética 1930-1990", in J. A. Guilhon Albuquerque, *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, vol. 3: O Desafio Estratégico* São Paulo, Nupri/Usp 2000 187-210.

Capítulo IX

Brasil e América Latina: Olhares Cruzados

Bernardo Sorj e Sergio Fausto

O texto analisa as visões que alguns países vizinhos têm sobre o Brasil, a partir de opiniões coletadas em encontros realizados na Argentina, na Bolívia, no Peru e no Chile. Mostramos que as visões construídas sobre o Brasil diferem entre os países, dependendo dos diversos contextos históricos nacionais e da forma pela qual a cultura política local, que sempre inclui diferentes posições, percebe seu lugar no contexto internacional. Ao mesmo tempo em que fatores de longa duração afetam as narrativas sobre cada país e seus vizinhos, elas são influenciadas constantemente pelas dinâmicas políticas internas e pelas ações dos governos e das empresas. Argumentamos que, no Brasil, a compreensão da diversidade do entorno regional, bem como a percepção deste sobre o país, ainda

é muito limitada entre as elites, e praticamente nula ao nível do conjunto da população. Melhorar esta compreensão, associada a uma política de Estado que busque limitar os efeitos negativos sobre a imagem do país com a crescente presença das empresas, investimentos e iniciativas do governo brasileiro na região, é fundamental para avançar no processo de integração regional.

Introdução

Este artigo é uma reflexão sobre como o Brasil é visto pelos países de seu entorno, a partir de uma perspectiva de "olhares cruzados", isto é, buscando compreender a visão que cada país tem de seu vizinho, com o objetivo de avançar uma agenda de cooperação e de integração, construída sobre passos menos pretensiosos, embora mais seguros e cumulativos. Trata-se de caminhar entre o realismo dos interesses soberanos e uma visão de futuro desejável que não desconheça as diferenças entre os países da região.

A expansão comercial e econômica do Brasil na América Latina exige um acompanhamento constante dos formuladores da política externa sobre como o entorno vê o país e, na medida do possível, tomar as medidas necessárias para limitar eventuais reações negativas frente à crescente presença brasileira. Se a representação positiva no exterior é parte do *soft power* dos países, tal dimensão ocupa, no caso brasileiro, um lugar privilegiado, pois o poder bélico não é um atributo central de projeção de seu poder internacional.

As imagens de uma nação – estereótipos, na realidade –, sejam sobre si mesma, sejam sobre seus vizinhos, incidem sobre sua política externa. A visão que o Brasil tem de si mes-

mo e de seus vizinhos é diferente daquela que eles têm sobre eles mesmos e sobre o Brasil. Esta afirmação seguramente vale para qualquer outro país e, por sua vez, supõe generalizações que devem ser tomadas *cum grano salis*, pois obviamente nem a "opinião pública" nacional, nem as elites mais próximas à elaboração da política externa são homogêneas.

Este texto foi elaborado a partir de contribuições recebidas em seminários que o projeto Plataforma Democrática[1] realizou entre 2011 e 2012 na Argentina, no Brasil, no Chile e na Bolívia. Os debates de cada um dos seminários adquiriram dinâmicas próprias, que se refletem nas características diferenciadas da apresentação de cada caso. Concentramo-nos, em particular, nas relações entre a Bolívia e o Brasil, pois o desequilíbrio entre os dois países e as fragilidades do Estado boliviano para tomar decisões e para acompanhar e monitorar projetos fazem das relações entre as duas nações um caso exemplar. Com as devidas diferenças, trata-se de uma experiência da qual podem ser retiradas lições relevantes para o Brasil em suas relações com outros países da região, como o Paraguai, e também com países africanos, nos quais tem uma presença importante.

Finalmente, devemos indicar que somos conscientes que se trata de uma primeira aproximação e que as generalizações não refletem a variedade de posições que podem ser encontradas nas elites destes países.

---

1 www.plataformademocratica.org.

Bolívia e Brasil[2]

A forma como os vizinhos veem a postura internacional do Brasil está associada à maneira como representam seu próprio lugar no arranjo das nações. Estas representações estão marcadas tanto por formações culturais de longa duração, como, de forma mais imediata, pelos discursos políticos transmitidos pelos governos.

As relações entre o Brasil e a Bolívia estão condicionadas por uma história caracterizada pela enorme assimetria existente entre os dois países, representada para os bolivianos pela imagem de um país pequeno que enfrenta um gigante. Os bolivianos pensam que o Brasil é, de forma geral, uma nação com vocação expansionista, e, em particular, em relação ao seu país. Tal visão, enraizada na história boliviana, os faz pensar que todos os seus vizinhos são potenciais inimigos e potenciais predadores. Está arraigada na Bolívia uma autoimagem de país-vítima-da-história, em uma narrativa em que a relação com os países vizinhos ocupa um lugar central, em especial a derrota frente ao Chile, e, ainda que com menor peso, mas se nutrindo da mesma visão, está o caso da Guerra do Acre com o Brasil.

Contra este pano de fundo, com características de longa duração, as relações entre o Brasil e a Bolívia sofreram uma mudança fundamental nos anos de 1990. Até aquele momento,

2 Neste documento, retomamos as contribuições do seminário “Las relaciones entre Bolivia y Brasil en el contexto de la integración regional”, realizado na cidade de La Paz, em 28 de março de 2012, com o copatrocinio da Fundación Comunidad de Bolivia, do Plataforma Democrática e da Universidad Católica Boliviana San Pablo. Além das intervenções do público, agradecemos, em particular, as apresentações realizadas por Carlos D. de Mesa Gisbert, ex-presidente da Bolívia e Presidente da Fundación Comunidad; Gonzalo Chávez, Diretor da Escuela de la Producción y la Competitividad de la UCB; Sergio Fausto, superintendente executivo da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso; Bernardo Sorj, diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; Francesco Zaratti, analista energético, bem como a participação do Embaixador do Brasil, Marcel Beato.

talvez não seja exagerado dizer que no século XX cada um dos vizinhos viveu de costas um para o outro. Pelo lado do Brasil, prevaleceu uma atitude de indiferença em relação ao país andino, mesmo nos momentos de instabilidade política na Bolívia.

Nos últimos vinte anos, as relações foram marcadas por duas realizações fundamentais. A primeira foi a construção do Gasbol, um gasoduto que liga as províncias produtoras de gás da Bolívia – localizadas nas planícies do país – ao mercado consumidor do centro-sul brasileiro. Em 1996, foi tomada a decisão dos governos de Sánchez de Lozada e Fernando Henrique Cardoso de concretizar o projeto – cogitado pela primeira vez nos anos de 1970 – de construção de um gasoduto ligando as reservas bolivianas ao mercado consumidor das regiões brasileiras mais desenvolvidas. Apesar de a Petrobrás não ter se entusiasmado com o projeto, prevaleceu uma visão de longo prazo, que atribuía importância à iniciativa a partir da perspectiva da integração energética na região. A Petrobrás assumiu 80% dos custos de construção do gasoduto, contando, entre outros recursos, com empréstimos do BNDES.

O Brasil passou a ser um país indispensável para a Bolívia, em termos de comércio exterior, e a Bolívia, por sua vez, adquiriu uma importância inédita para o Brasil ao se tornar provedor de um insumo energético cuja participação na matriz energética brasileira se projetava alta. Juntamente com o Gasbol, e no contexto de abertura do mercado ao investimento estrangeiro, predominante nos anos de 1990, a Petrobrás chegou a ser a mais importante investidora no setor de hidrocarbonetos da Bolívia.

Para a Bolívia, se abriram as portas do maior mercado da região, que superava, com margens, o mercado da Argentina, que havia se tornado autossuficiente na produção de gás. A construção do gasoduto coincidiu com a privatização da

Yacimientos Petrolíferos Fiscales de Bolivia (YPFB), ícone do nacionalismo boliviano. O principal mercado para o gás exportado passou a ser o Brasil. Entre os investidores estrangeiros, a Petrobrás aumentou o investimento em exploração e refinarias, o que levaria a empresa a ser responsável por mais de 20% dos impostos arrecadados no setor industrial nos anos seguintes.

O segundo acontecimento, mais recente, foi a ascensão política do movimento nacionalista-indígena que culminou com a eleição de Evo Morales à presidência da Bolívia, em dezembro de 2005. O governo de Morales recolocou em cena o tema do controle nacional e estatal sobre os recursos naturais no país vizinho, no mesmo período em que um partido de esquerda ascendia ao poder no Brasil e se delineava a ofensiva latino-americana de Hugo Chávez centrada no bolivarianismo.

O discurso político de Evo Morales reforçou o tema da vitimização, seja de sua população indígena, dominada por elites brancas, seja do país, maltratado por seus vizinhos e pelo imperialismo. A discussão acerca do controle estatal sobre os recursos naturais, em geral, e dos hidrocarbonetos, em particular, voltou ao centro do debate na Bolívia, em um ambiente de marcada instabilidade social e política, com importantes repercussões sobre a relação com o Brasil.

A relação entre tais acontecimentos – de um lado, a integração econômica e física, amparada por um contrato de longo prazo de compra e venda de gás e por crescentes investimentos da petrolífera brasileira na Bolívia; e, do outro, a eleição de dois governos autodefinidos como de esquerda, embora esquerdas com trajetórias nacionais próprias – passou a ser o fator determinante nas relações entre o Brasil e a Bolívia na primeira década do século XXI.

A forma adotada na nacionalização do gás, levada a cabo em maio de 2006, com a ocupação militar das refinarias, incluindo a Petrobrás, representou um "choque de realidade" para o governo de Lula. O que poderia ter sido um gesto de afirmação soberana transformou-se, graças ao uso de tropas que ocuparam as refinarias e ao içamento da bandeira boliviana, em um ato agressivo e ofensivo frente ao público brasileiro. A influência direta de Chávez no *modus operandi* não escapou ao governo brasileiro. O episódio foi um sinal de que a Venezuela de Chávez disputaria com o Brasil, embora sem confrontá-lo, a liderança política regional.

O governo brasileiro optou por uma reação branda à decisão de transformar as empresas petrolíferas em prestadores de serviço à Yacimientos Fiscales de Bolivia (YFB), reestatizada no mesmo ato, e ao aumento significativo dos impostos e das regalias devidas ao governo da Bolívia pelas petrolíferas privadas. Em uma nota, que lhe custou críticas da oposição e de parte da opinião pública, Lula reconheceu o direito do país vizinho de tomar essa decisão e expressou a solidariedade do governo brasileiro com a luta do povo boliviano na superação da pobreza e na conquista do desenvolvimento. A Petrobrás continuou operando na Bolívia como prestadora de serviços nos campos que explorava e aceitou vender duas refinarias pelo preço oferecido pelo governo boliviano. Além disso, o Brasil aceitou um ajuste no contrato de compra e venda de gás que implicou em aumento dos montantes pagos à Bolívia.

Contudo, para além dos gestos do presidente Lula, o episódio deixou marcas nas relações entre os países. Apesar da reação branda do governo, a "nacionalização do gás" na Bolívia teve consequências no Brasil. A principal delas foi uma interiorização da política energética, em geral, e da política de gás,

em particular. Contribuíram para esta mudança a elevação da incerteza regulatória e jurídica nos países vizinhos – fenômeno que teve "a nacionalização do gás" boliviano como seu exemplo de maior destaque, mas não o único – e o descobrimento de novas reservas de gás no Brasil, seja no mar, no chamado pré-sal, cuja existência foi revelada ao público em 2007, seja em terra. Em agosto de 2010, por exemplo, a EBX, empresa petrolífera do empresário brasileiro Eike Batista, anunciou o descobrimento de reservas de gás no norte do Brasil com capacidade estimada de produção de volume de gás equivalente à metade dos volumes transportados pela Gasbol. É significativo que o empresário tenha se manifestado nos seguintes termos ao comentar com a imprensa o achado de sua empresa: "descobrimos meia Bolívia de gás no Maranhão".

O aumento das reservas comprovadas de gás no Brasil foi acompanhado de uma estagnação na produção de gás na Bolívia, resultado da diminuição absoluta ou parcial do investimento estrangeiro, incluindo o da Petrobrás – apesar do aumento de investimentos da PDVSA, a petrolífera venezuelana –, posterior à mudança das condições legais e contratuais de operações das empresas de petróleo e gás introduzida por Morales no início de seu primeiro mandato. Enquanto o Brasil se tornou menos dependente do gás boliviano, a Bolívia se tronou mais dependente do consumo brasileiro de gás, ampliando ainda mais a assimetria entre os dois países.

Este âmbito bilateral, por sua vez, se relaciona com a Venezuela de Hugo Chávez. Sua política de influência sobre a América do Sul, assim como nos demais países da América Latina e Caribe, como líder da "revolução bolivariana", esteve associada a um crescente antagonismo com os Estados Unidos. Evo Morales adere à iniciativa "bolivariana", passando a ser par-

te da ALBA e assinando um acordo de cooperação militar com a Venezuela.

Até certo ponto, é possível entender as relações bilaterais do Brasil com a Bolívia como um capítulo da história das relações entre o Brasil, sob Lula, e a Venezuela, sob Chávez. Foram relações marcadas por ambiguidades. Lula buscou afirmar uma identidade própria de seu governo – uma esquerda confiável e moderadamente reformista – mas sem apartar-se explicitamente, em particular nos foros regionais, da "família política" representada pela "revolução bolivariana", com seu cunho nacional-estatizante muito mais radical e hostil ao capital estrangeiro. A "revolução bolivariana", desde sua origem, encontrou afinidade na base política do partido do presidente brasileiro, que, por sua vez, utilizou a política externa como uma plataforma de projeção de uma imagem mais radical, bastante distante da realidade política contemporizadora e das políticas econômicas moderadas que executava no plano interno. Tal ambiguidade lhe permitiu proteger seu papel de canal de diálogo e seu poder moderador frente ao crescente antagonismo dos países do "eixo bolivariano" com os Estados Unidos.

A estratégia brasileira foi a de estabelecer compromissos pontuais limitados e atrair países "bolivarianos" para dentro de instituições regionais mais amplas, mesmo ao preço do enfraquecimento dos ordenamentos jurídicos já existentes (MERCOSUL), além de passar a imprimir aos órgãos mais recentes um caráter mais consultivo que deliberativo (UNASUL). Trata-se de uma estratégia de contenção "soft" de polos alternativos de poder na região, apostando que a influência brasileira seria imposta, a longo prazo, por fatores estruturais.

A condição de país fraco frente a um "gigante", embora seja um dado estrutural das relações com o Brasil, é processada

de uma nova maneira por Evo Morales. Nas relações bilaterais, o presidente boliviano joga com duas cartas. Em uma das mãos, a carta de apelo à solidariedade brasileira com as aspirações de desenvolvimento social e econômico da Bolívia; na outra, a carta da denúncia política, de forma sutil e indireta, do "imperialismo brasileiro", quando não do governo, de suas empresas. O objetivo é tirar o máximo de benefícios possíveis do "gigante", sem perder a capacidade política de estigmatizar o Brasil quando convenha ao jogo político doméstico. Ao mesmo tempo, no plano multilateral, Morales busca ampliar o leque de alianças da Bolívia, de maneira a reduzir a dependência excessiva em relação ao Brasil. Este objetivo vai além da região e introduz elementos de política internacional mais amplos, como os acordos assinados pela Bolívia com o Irã, bem como com a China e a Rússia nas áreas de armamentos e de energia nuclear.

Sem dúvida legítima, a posição do governo boliviano de buscar "diversificar a dependência" pode levar, em particular no plano geopolítico, a atos considerados pelo Brasil como provocações. Certamente, o Brasil tem seus próprios interesses econômicos em relação ao desenvolvimento de sua indústria bélica em nível regional, em particular em relação a aeronaves, mas não se reduz a isso a sua sensibilidade frente à entrada de atores externos na região em áreas militares que podem afetar a segurança do país.

Embora as relações entre Bolívia e Brasil no campo econômico estejam concentradas em torno do tema do gás, não podemos deixar de destacar os investimentos das grandes construtores brasileiras na infraestrutura viária do país vizinho. Assim como no setor de hidrocarbonetos, aqui também as relações econômicas são permeadas pelos ventos da política doméstica.

No final do ano de 2011, ganhou importância o tema da construção da estrada que cruza o Território Indígena e Parque Nacional Iziboro-Secure (TIPNS), uma obra ao encargo de uma construtora brasileira e financiada com recursos do BNDES, e, ao que tudo indica, apoiada pelos desejos do presidente Lula de satisfazer um pedido de Evo Morales, apesar do parecer contrário das instituições brasileiras. Pressionado pelo movimento contrário à realização da obra, que reunia organizações indígenas do oriente boliviano e ONGs ambientais da Bolívia e do exterior, Morales cancelou o contrato com a construtora brasileira em abril de 2012. Nos meses seguintes, segundo divulgado nos noticiários, outras empresas brasileiras de menor porte foram alvo de punições por parte do governo boliviano.

Três fatores confluem para indicar que o investimento brasileiro na Bolívia é uma área politicamente sensível. O fato do "imperialismo brasileiro" ser um tema importante para o nacionalismo boliviano se une ao fato de o investimento brasileiro ser direcionado, sobretudo, aos setores de infraestrutura e de recursos naturais e ser realizado, em sua maior parte, por empresas estatais brasileiras apoiadas pelo BNDES. Por sua vez, estes investimentos remetem a questões socioambientais e territoriais que mobilizam a sociedade boliviana.

Nem mesmo os gestos políticos significativos e frequentes de Lula de apoio a Morales – como aquele dado explicitamente pelo presidente brasileiro a seu colega boliviano, quando este concorria ao seu segundo mandato – foram suficientes para eliminar este dado "estrutural" da relação entre os dois países. Na realidade, mais de uma vez, a "diplomacia presidencial" gerou decisões com efeitos perturbadores para as relações dos dois países, como foi o caso da estrada TIPNS ou a promessa feita por Lula a Morales de construção de uma hidrelétrica na região

de Cachuela Esperanza, na parte boliviana da bacia do Rio Madeira. Neste caso, o incentivo oferecido para que Morales aceitasse foi a promessa da construção de duas hidrelétricas no Rio Madeira em território brasileiro. Acontece que a hidrelétrica de Cachuela Esperanza é vista como uma obra muito complicada a partir do ponto de vista ambiental, além de ser um potencial foco de novas tensões na política doméstica com o Brasil.

Estes acontecimentos se dão em um quadro de baixa capacidade operacional do Estado boliviano para avaliar projetos de desenvolvimento com impacto social e ecológico, de ausência de um plano estratégico bem definido para a elaboração de um projeto de desenvolvimento econômico e de inserção internacional da Bolívia, e de um nível elevado de conflito social em torno dos objetivos das políticas públicas.

A integração sem mediação estatal: o caso de Santa Cruz

Como indicamos inicialmente, as visões de um país não são homogêneas. Nas análises realizadas até o momento, sobressai a posição oficial do governo boliviano, que tem como principal base de apoio o altiplano andino. Uma perspectiva e uma realidade diferentes, quase de sentido inverso, apresentam-se na dinâmica de integração entre a economia do centro-oeste do Brasil e a região de Santa Cruz de La Sierra. É uma integração movida pela transferência do agronegócio brasileiro ao outro lado da fronteira, sem a mediação dos estados nacionais.

O investimento direto brasileiro em Santa Cruz nos últimos vinte anos é estimado em um bilhão de dólares, 1/3 do total investido na região. Mais de 50% dos produtores de soja

são brasileiros. A presença de capital brasileiro é também muito importante na genética bovina.

A integração vai além do campo econômico. Cerca de 10% dos universitários de Santa Cruz são brasileiros. Existem três programas de rádio em português que são transmitidos a partir da cidade e a presença da comida brasileira é bastante difundida. Para além das políticas integracionistas, o caso de Santa Cruz é um exemplo similar ao que ocorre com outros países em relação ao enorme impacto econômico, social e cultural que o Brasil exerce em algumas de suas regiões fronteiriças. As consequências do transbordamento da presença brasileira – embora vistas, em geral, como benéficas por parte da população diretamente afetada – podem gerar tensões, como no caso do conflito de terras e do aumento do contrabando.

No caso dos processos de integração da região de Santa Cruz com o Brasil, há efeitos políticos complexos e até mesmo contraditórios, que apenas podem ser entendidos à luz dos conflitos internos entre o Antiplano e a Meia Lua bolivianos. O processo político na Bolívia, desde o retorno do país à democracia, levou a um deslocamento do eixo político em direção ao Altiplano. A eleição de Morales é o ponto alto deste processo, que gera impulsos por autonomia – alguns dirão separatistas – nas regiões da Meia Lua, em particular em Santa Cruz.

A oposição a Morales conduziu a referendos pela autonomia destas regiões, cujos resultados, não reconhecidos pelo governo, foram favoráveis em Santa Cruz e em outros estados (departamentos) do oriente boliviano. Neste contexto, foi feito um acordo, promovido pelo presidente, no final de 2008, que resultou na incorporação parcial das demandas de autonomia à Constituição. A acomodação da agenda autonomista enfraqueceu as oposições dos estados (departamentos).

Apesar da adaptação desta agenda e da votação expressiva que Morales recebeu na região da Meia Lua, incluindo Santa Cruz, em sua reeleição à presidência, não podemos deixar de sublinhar um desequilíbrio entre a visão positiva da integração cultural e econômica com o Brasil que prevalece em Santa Cruz frente à acumulação de tensões políticas entre o Brasil e o governo boliviano.

O narcotráfico

O futuro das relações entre Bolívia e Brasil dependerá em boa medida da cooperação entre as autoridades dos dois países na condução do tema do narcotráfico. O Brasil deu um passo inédito nesta direção ao assinar um acordo de cooperação no qual o país tem um papel novo e crucial. Este acordo se refere à implementação do "Projeto Piloto de Sistemas de Controle da Redução do Cultivo Excedente de Coca". Trata-se de um acordo trilateral que designa atribuições aos Estados Unidos (aporte de equipes de alta qualificação), ao Brasil (captação de imagens de satélite e o compartilhamento dessas com outros países) e à Bolívia (erradicação de cultivos excedentes). O "Escritório das Nações Unidas contra a Droga e o Crime" (UNODC) participa como observador do projeto. O acordo foi assinado em janeiro de 2012, três anos depois da expulsão da agência norte-americana de controle de narcotráfico (*Drug Enforcement Agency* – DEA) do território da Bolívia, sob a acusação oficial de "fazer espionagem e conspiração" contra o governo de Morales. Como se sabe, a DEA é a protagonista do governo norte-americano na "guerra contra as drogas". A participação do Brasil foi condição *sine qua non* para que o acordo fosse assinado.

O fato de o Brasil ter assumido o risco de ser o pivô de um acordo trilateral de monitoramento do programa boliviano de erradicação dos cultivos excedentes de coca, no qual a Bolívia tem a responsabilidade de execução direta e os Estados Unidos de fornecimento de equipes, demostra que o Brasil já não pode exercer à distância um papel moderador em relação aos problemas dos países vizinhos, uma vez que estes são também seus problemas. O país sai, assim, de sua zona de conforto e se vê frente ao desafio de assumir responsabilidades maiores na gestão de temas regionais que, potencialmente, fortalecem sentimentos contra o "imperialismo brasileiro". Mais do que na área de comércio e de investimento, é no campo da segurança e da política que esse desafio se coloca em toda sua extensão, em especial em relação a um país com uma estrutura estatal mais frágil. O tempo dirá se a participação brasileira, caso avance, representará um ponto de inflexão da visão boliviana ou terminará sendo vista como uma continuidade da política ianque.

Conclusões

Para a Bolívia, o Brasil é um país economicamente indispensável. Na América do Sul, sua situação de dependência econômica em relação ao Brasil é comparável apenas com a do Paraguai. Como não poderia deixar de ser, as relações com o Brasil são percebidas como o elemento externo chave para o desenvolvimento boliviano. A definição dos termos desta relação é parte importante da agenda doméstica do país.

Embora não exista um litígio territorial, como existe com o Chile, em torno da reivindicação boliviana de uma saída para o mar, persiste a desconfiança sobre uma suposta vocação expansionista do gigantesco vizinho. Esta "vocação" não se ex-

pressaria atualmente na forma de expansão territorial, mas na forma de domínio econômico.

É frequente encontrarem-se no debate público boliviano referências que apontam a uma imagem de um Brasil autocentrado, economicamente fechado em si mesmo, na proteção de seu mercado interno, ao mesmo tempo em que seu Estado, suas empresas estatais e suas grandes corporações privadas atuam em bloco na imposição dos "interesses nacionais" aos países menores da vizinhança. O risco maior é o de que o governo boliviano termine gerando uma imagem tão negativa da Bolívia na sociedade brasileira que resulte nociva para as relações com o Brasil, fortalecendo neste país uma imagem da Bolívia como uma nação instável, a qual, associada à questão do narcotráfico, poderia servir também como tema eleitoral.

Caso não enfrente a necessidade de uma visão realista de sua posição relativa na região e no mundo, dificilmente a Bolívia modificará a sua capacidade de elaboração de política externa. Ao invés de se colocar como vítima, deveria negociar sua posição subalterna buscando vantagens, sem uma visão xenófoba do mundo externo. Ao Brasil, interessa que a Bolívia avance neste sentido e que se possa criar uma agenda bilateral que, no lugar de ter como base demandas morais, seja estruturada em torno de iniciativas de interesses mútuos para o desenvolvimento das capacidades econômicas e estatais do país vizinho.

Realisticamente, o que o Brasil pode fazer para facilitar um processo cujos determinantes são fundamentalmente internos ao país vizinho? Em primeiro lugar, é importante não alimentar o temor relacionado ao suposto "imperialismo brasileiro". Para isto, não basta que o governo tenha cuidado apenas no âmbito político. É necessária também uma política externa construtiva, sensível aos impactos da ação de suas empresas,

atentando que projetos "pequenos" para o Brasil podem ter alta repercussão em países menores. É necessário também que o Estado se disponha a monitorar a atuação de empresas estatais e privadas brasileiras, ainda mais quando boa parte desta presença se realiza com recursos públicos.

As relações entre o Brasil e a Bolívia são estruturalmente marcadas pela assimetria – seja no âmbito econômico, seja em relação à capacidade operacional de seus respectivos Estados. O centro das preocupações brasileiras nas relações bilaterais está em assegurar a estabilidade política da Bolívia. Esta é essencial também para garantir o cumprimento do contrato de compra e venda de gás. No entanto, a preocupação com a estabilidade vai muito além do gás. Ela abrange os temas da emigração e do controle sobre o narcotráfico e crimes relacionados. Mesmo que ninguém a expresse abertamente, a preocupação com a estabilidade boliviana deriva, em última instância, do medo que o Brasil tem de a Bolívia se tornar um "Estado falido".

Parte dos problemas das decisões erráticas do governo boliviano pode ser debitada aos fortes componentes ideológicos que norteiam o governo, mas, até certo ponto, elas também respondam a carências institucionais que levam a substituir o déficit operacional por um superávit de produção de slogans. Em suma, interessa ao Brasil apoiar a construção de instituições do Estado boliviano capazes de assegurar que o processo de tomada de decisões do executivo seja realizado por análises profissionais tanto na área de viabilidade econômica e de impacto social e ambiental, como nos temas de segurança.

Não podemos deixar de lembrar que a atuação das empresas brasileiras no exterior, tanto na América Latina, mas também no Oriente Médio e na África, ocorreu em países onde

os governos apresentam características até certo ponto similares às da Bolívia. Se a relação entre o Brasil e a Bolívia for bem conduzida, ela poderá servir de exemplo de como o Brasil pode exercer liderança, tanto em nível regional como global.

As relações Brasil - Argentina

Se as relações entre o Brasil e a Bolívia se caracterizam por uma continuidade histórica de longa duração, tanto ao nível das realidades objetivas como no das representações culturais, as relações com a Argentina apresentam importantes rupturas. No início dos anos de 1950, a população argentina representava um terço da brasileira e seu produto nacional bruto era maior. Sessenta anos depois, o Brasil quintuplicou sua população e triplicou seu produto interno bruto em relação ao seu principal vizinho.

As vicissitudes políticas e econômicas pelas quais passou a Argentina nas últimas décadas aumentaram o descompasso das visões de cada país sobre si mesmo e sobre o outro. Esta situação é dramatizada pela imagem do Brasil lançada pelos formadores de opinião global: a de um dos grandes países emergentes, enquanto os argentinos continuam enfrentando o sentimento de que viveram um passado glorioso que não voltará a se repetir. Contudo, diferentemente do caso boliviano, o sentimento de vitimização argentino não está associado a um inimigo externo, mas sim aos descaminhos de seus governos.

A visão argentina sobre o Brasil, bem como a de outros países da região, é nutrida por um senso de reconhecimento e respeito, em particular pelo sentido de continuidade que o Estado brasileiro imprimiu à sua política por quase vinte anos. Os governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula são igual-

mente valorizados e vistos como mantenedores de uma unidade na gestão da economia e no respeito às instituições democráticas que não existiu em seu próprio país.

Certamente, conta a favor do Brasil, em comparação com a Argentina, o peso de sua economia, uma estrutura industrial mais complexa e completa, além de instituições estatais capazes de promover e orientar políticas públicas. Mas a "sensação térmica" argentina sobre si mesma e sobre o Brasil não reflete a "temperatura real" de um país que tem uma renda per capita 50% superior à brasileira e uma população com uma média de escolaridade mais alta.

A consequência é que, do lado argentino, há uma tendência de sobrestimar a capacidade do Brasil – tanto de suas empresas como de seu governo – e de ver na postura brasileira uma atitude nacionalista impositiva. Claramente, não é esta a visão que as elites e o povo brasileiro têm de seu próprio país, visto como uma nação em construção, com enormes problemas sociais e um Estado com grandes limitações, tanto em relação à sua eficiência como em relação a seus padrões de conduta ética. Para os brasileiros, o nacionalismo se concentraria muito mais nas dimensões socioculturais (música, esportes) do que em uma arrogância associada a símbolos político-ideológicos e à ação de seu Estado. Esta visão dos brasileiros sobre si sustenta-se em uma imagem de um país que valoriza sua sociabilidade, mas que despreza o mundo político, embora também se caracterize por uma falta de interesse e por um desconhecimento sobre o papel do Estado e das empresas brasileiras além das fronteiras.

As distintas trajetórias históricas explicam as imagens desencontradas que cada país tem do outro, mas também o caráter mais equilibrado que teve o intercâmbio de opiniões no en-

contro realizado em Buenos Aires.[3] Ambas as partes reconheceram que as relações entre os países melhoraram sensivelmente a partir da assinatura do acordo de não-proliferação nuclear e da criação do MERCOSUL, embora as opiniões dos presentes tenham convergido, majoritariamente, em fortes críticas ao bloco concebido pelo Tratado de Assunção. Diversas explicações foram usadas, mas todas concordaram na incapacidade deste Tratado no que tange ao cumprimento dos objetivos aos quais se propunha originalmente. Caracterizaram-no como uma entidade "morta" e privada da necessária vontade política para revivê-lo, apontando sérios problemas para seu futuro. Mencionou-se que o MERCOSUL se encontraria paralisado quanto ao seu funcionamento e desenvolvimento, marginalizado como instituição e apresentando uma irrelevância crescente, dado o sistemático descumprimento das regras nas quais procurou se assentar. Em relação aos processos efetivos de integração econômica, as visões oscilaram entre vislumbrar um progresso, embora sendo o bloco um obstáculo para isso, e uma tendência categoricamente regressiva. Desta forma, por exemplo, no que concerne aos investimentos dentro do bloco, a maioria concordou que estes, em geral, "independem do MERCOSUL".

Sobre a complementação produtiva, o que foi conquistado até o momento foi tachado de "fracasso completo". Particular importância, no momento de explicar esta promessa não cumprida, foi atribuída às diferentes percepções dos governos

3 Esta seção retoma as contribuições do Seminário "Miradas Cruzadas: Encuentros y desencuentros entre la Argentina y Brasil", organizado pelo projeto Plataforma Democrática e a pela Universidade Torcuato di Tella, realizado em Buenos Aires, em 27 de junho de 2012. Além das contribuições do público, agradecemos em particular a participação do Embaixador Rubens Barbosa, presidente do Conselho Superior de Comércio Exterior da FIESP; Sérgio Fausto, superintendente executivo da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso; Bernardo Sorj, diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; Pedro da Motta Veiga, diretor do CINDES; Monica Hirst e Guillermo Rozenwurcel da UNSAM; e Santiago Cataldo pela elaboração do relatório do encontro.

sobre as assimetrias dentro do bloco. Ainda que os participantes tenham concordado sobre a necessidade de se harmonizar as assimetrias de natureza regulatória, seriam as assimetrias das estruturas produtivas entre os países as que ofereceriam condições para uma possível complementação produtiva no MERCOSUL. Contudo, tais assimetrias são vistas com crescente temor por parte dos países-membro.

Houve quem destacasse o crescente regionalismo econômico global e a maior articulação das cadeias produtivas existentes em outras localidades, em contraposição ao processo de desintegração pelo qual passaria o MERCOSUL e à crescente primarização de suas exportações. Além disso, uma ampla tendência por parte de outros países da região de assinar tratados de livre comércio contrastaria com a irrelevância econômica dos acordos deste tipo alcançados pelo bloco. Esta opinião foi matizada por alguns participantes que assinalaram um movimento global economicamente defensivo, não sendo os países do MERCOSUL uma exceção. De fato, os mesmos estariam tentando proteger e recuperar espaços em seus próprios mercados internos. No caso da Argentina, o fechamento sistemático de sua economia às importações seria um exemplo disso. No Brasil, por sua vez, existiria um forte consenso político favorável a proteger sua estrutura industrial, razão pela qual o temor da primarização da economia seria o responsável por impulsionar o país a aumentar o conteúdo nacional de suas manufaturas. Isto se verifica apesar de sua indústria ser cada vez menos competitiva internacionalmente em termos industriais.

Apesar dos generalizados olhares críticos sobre o MERCOSUL, não faltaram expressões dissonantes que buscaram ver além do comercial e do industrial. Por exemplo, alguns participantes indicaram uma evolução mais positiva do bloco, em

especial pela inclusão na equação das agendas político-diplomáticas e de segurança, que geraram um espaço pacífico e que deve ser valorizado dentro do contexto global.

As referências às relações bilaterais Argentina-Brasil seguiram padrões similares às do MERCOSUL, sendo a regra geral a ênfase nos múltiplos desencontros de diversas naturezas. No âmbito econômico, por exemplo, as travas comerciais argentinas seriam, para os brasileiros, as responsáveis pela deterioração do vínculo, chegando ao ponto de catalogá-lo como "desastroso", justificando uma revisão da célebre "paciência estratégica". Os motivos assinalados deste tipo de política comercial, contudo, oscilaram entre vislumbrar um projeto nacionalista argentino e uma mera mudança de provedores, em direção à China, com prejuízo para o Brasil. Para o lado argentino, o Brasil também estaria sucumbindo (mesmo que em diferente escala e eficiência operacional) frente à tentação protecionista, implementando uma política de resguardo de sua indústria local impulsionada pelo já mencionado temor à primarização de sua economia. Por outro lado, destacou-se, em diversas oportunidades, a crescente insegurança jurídica preponderante na Argentina, sendo esta uma das características mais preocupantes do cenário econômico argentino atual. Mencionou-se que um dos possíveis desdobramentos deste fenômeno será uma diminuição significativa do investimento brasileiro neste país. A visão mais favorável da relação bilateral novamente matizou os pontos de desencontro, destacando a multiplicidade de agendas e enfatizando que as alternativas econômicas que se debatem são parte dos mesmos dilemas e temores que enfrentam de modo similar Buenos Aires e Brasília.

Quando a discussão alcançou temas que vão além dos assuntos estritamente econômicos, as avaliações sobre a relação

Argentina-Brasil se concentraram em uma análise comparada de cultura política, indicando que, neste ponto, também se produzem desencontros e estranhamentos entre as duas nações.

Para os participantes brasileiros, a Argentina adotou um nacionalismo de viés popular, diferente do nacionalismo "soft" brasileiro. O nacionalismo argentino seria também de caráter territorial, associado à ideia de "nação incompleta" (manifestada principalmente na questão das Malvinas e de seus recursos naturais, mas também nas históricas e ainda não completamente finalizadas disputas territoriais). O Brasil, país que solucionou seus problemas fronteiriços há tempos, não tenderia a engendrar um nacionalismo com tais características.

Outra distinção fundamental entre ambos os fenômenos políticos se mostra na questão sobre quem pertence à nação, e de que forma esta se relaciona com o resto do mundo. A cultura política do Brasil é vista como inclusiva internamente e desejosa de ser reconhecida no âmbito internacional. Quando o Brasil critica o sistema, ele o faria a partir de seu interior, como um de seus membros. Ao contrário, na Argentina, continuaria presente a disputa sobre quem representa a nação, disputa essa que ocorre entorno do maniqueísmo discursivo existente entre o "povo" e a "oligarquia". Além disso, continuaria a existir também uma relação tensa entre o país e o sistema internacional. Por sua vez, do lado brasileiro, foi destacada a percepção que se tem da Argentina como um país de ampla participação cidadã, porém com uma cultura política de confrontação organizada em torno de uma lógica amigo/inimigo frente a uma maior passividade e falta de mobilização política no Brasil.

A postura do governo argentino seria de orgulho por se manter à margem do sistema. Qualificações posteriores associaram este fato a uma visão demasiado ideológica do mundo,

ainda que, em boa medida, seja um produto dos problemas gerados pelo default da dívida externa. Algumas expressões contrárias surgiram quando se mencionou a iniciativa argentina de participar do Conselho de Segurança e do G20, uma área onde as políticas externas do Brasil e da Argentina caminham em direções opostas. Para alguns dos participantes argentinos, os posicionamentos do país frente a diversos assuntos internacionais (como o de não-proliferação nuclear e de direitos humanos) mostram que, quando comparada ao Brasil, a Argentina se encontra em maior sintonia com o mundo ocidental, além de possuir uma legislação mais liberal a respeito do investimento estrangeiro (particularmente, em relação à mineração).

Todos os participantes concordaram que parte dos desencontros está associada à dinâmica política interna da Argentina. O processo político argentino atual foi rotulado como a terceira onda populista, germinado após o "Big Bang" de 2001, que conjugou uma crise econômica com o colapso do sistema político. Desta implosão, teria ressurgido o mito nacional do "refundacionismo", associado a um esquema de poder concentrado e centralizador, um acentuado déficit institucional, políticas erráticas e uma ativa mobilização cidadã. Tais características colocariam a experiência argentina como o oposto da brasileira: um sistema político que soube resistir aos vaivéns econômicos, um federalismo sólido, bem como uma salutar distribuição de poder, uma burocracia estatal relativamente estável, e políticas de Estado estáveis associadas a uma sociedade pouco participativa. Destes retratos nacionais tão díspares surge uma Argentina inconstante e conflitiva que, recorrentemente, é apontada como um país complicado quando comparada a um Brasil previsível, politicamente estável e gradualista, embora também intensamente nacionalista.

As dinâmicas políticas divergentes no âmbito interno e as formas não menos discrepantes pelas quais estes países se relacionam com o resto do mundo fizeram com que a maioria dos presentes ao seminário demonstrasse preocupação a respeito da evolução da relação Brasil-Argentina. As expressões e a forma como essa questão foi colocada variaram, embora sempre dentro de uma tendência cética, quanto às possibilidades de aprofundamento da integração e de estreitamento dos vínculos entre as duas nações. Em função de assimetrias de diversas naturezas que estariam aumentando com o passar do tempo, alguns dos presentes se mostraram preocupados com a percepção negativa que o Brasil tem da Argentina, país que, progressivamente, estaria deixando de ser visto como um sócio confiável. Assim, seria reforçada a tendência a um ensimesmamento do Brasil, chamado constantemente pelos argentinos como o "gigante sul-americano", cuja gravitação internacional em ascensão lhe permitiria diversificar suas relações políticas e econômicas, relegando a região, e a Argentina em particular, a um segundo plano.

Onde não houve consenso foi na tentativa de prever quando ocorreria tal distanciamento. Alguns especularam que os sucessores do PT seriam os responsáveis por revisar a relação bilateral. Aqueles que não concordaram com esta análise destacaram que não existe uma grande diferença entre os partidos – seja o PT, seja o PSDB – com relação a esse tema, e que o maior desafio futuro a essa relação são as novas gerações de políticos locais.

Conclusões

Se lembrarmos que, há algumas décadas, o intercâmbio econômico entre Brasil e Argentina era muito limitado, que

um conflito armado com a Argentina era visto pelas forças armadas brasileiras como o cenário de guerra mais plausível e que ambos os países se encontravam à beira de iniciarem uma corrida armamentista nuclear, sem dúvida, as relações entre os dois melhoraram consideravelmente. Independentemente dos problemas de implementação, o MERCOSUL contribuiu para a consolidação deste quadro. Ao mesmo tempo, existe um consenso de que os objetivos foram muito ambiciosos e que não se promoveu a integração das cadeias produtivas como aconteceu na Ásia, onde projetos ambiciosos de integração não precisaram ser anunciados.

Atualmente, na medida em que ambos os países, embora de forma mais evidente na Argentina, sofrem dificuldades econômicas profundas que os levam a mobilizar políticas protecionistas na tentativa de resolução de problemas conjunturais, a integração produz mais frustrações que êxitos, além de resultar na paralisia dos países-membro quanto à assinatura de acordos bilaterais com outros países.

Claramente, a proposta original do MERCOSUL, inspirada no modelo europeu, deixou de ser atual. O esforço de integração, em geral, e as relações Brasil-Argentina, em particular, exigem uma renovação do esforço de imaginação e de liderança política. Dificilmente, passos importantes serão dados em um contexto no qual uma ou as duas economias passem por situações de crise aguda. Isto não exclui o possível avanço da cooperação em áreas que permitam consolidar as relações entre ambos os países no longo prazo. À margem do que foi feito no plano econômico, também se destacou a necessidade de consolidação de políticas ativas em relação a outros grupos de questões, desde a imigração até a formação de capital humano. Destaca-se a importância de se aprofundar a cooperação no

campo científico e tecnológico, onde tanto a Argentina como o Brasil são retardatários, e que poderia ser favorecida por fundos públicos e/ou privados que apoiem a criação de *start-ups* binacionais.

Relações Brasil-Peru[4]

A aproximação entre o Brasil e o Peru teve como ponto de partida uma longa história de ausências, bem como de receios de caráter geopolítico. Nesta área, durante décadas, prevaleceu no Peru a visão de que seu aliado estratégico era a Argentina, tendo como pano de fundo o conflito com o Chile. Por sua vez, o Brasil era visto como aliado natural do Chile, isso por conta de suas relações problemáticas com a Argentina. Tal visão já não é mais dominante no Peru.

Quando, em 2001, o presidente Fernando Henrique Cardoso convoca o encontro de presidentes sul-americanos que dá origem ao plano IIRSA, a perspectiva principal foi a de relacionar a América do Sul do Pacífico com a do Atlântico. O nascimento do plano IIRSA vem, fundamentalmente, do reconhecimento de que a América do Sul poderia alavancar a integração em torno de uma rede fluvial excepcional – mais de 60 mil quilômetros de rios que deveriam ser convertidos em hidrovias e integrados com vias terrestres. O processo de integração, para o Peru, mas

4 Esta seção retoma as contribuições do Seminário "Miradas Cruzadas: Relaciones Perú y Brasil", organizado pela PUC/Perú na cidade de Lima, em 16 de agosto de 2012. Além das contribuições do público, agradecemos em particular a participação de Javier Alcalde Cardoza, professor do Departamento de Ciências Sociais e coordenador da Especialização em Relações Internacionais da Escola de Governo e Políticas Públicas da PUCP; Embaixador do Brasil Carlos Lazary Teixeira; Embaixador José Antonio García Belaunde; Sérgio Fausto, superintendente executivo da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso; Bernardo Sorj, diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais; Josefa Rojas, pesquisadora e consultora em temas agrícolas nas negociações internacionais; Ricardo Sennes, professor e consultor; Miguel Vega Alvear, presidente da Câmara Binacional de Comércio e Integração Peru-Brasil.

também para outros países da região, tem como maior objetivo elevar o nível de vida dos mais pobres, que vivem longe dos centros urbanos, em geral situados no litoral.

O problema, para além das dificuldades de implementação do plano IIRSA, é que os próprios países da América Latina, e entre eles seguramente o Peru, não possuem infraestruturas adequadas em nível interno. Na realidade, a criação de infraestruturas regionais passa, e em parte depende, do desenvolvimento das infraestruturas nacionais, e ambos os processos apresentam atrasos e dificuldades.

Os atrasos da IIRSA e as mudanças ocorridas na última década indicam um fracasso do projeto de integração regional. Alguns países passaram a adotar políticas protecionistas que afetaram o livre comércio entre eles dentro das zonas de livre comércio, como, por exemplo, a CAN (Comunidade Andina de Nações) e o MERCOSUL. Um dos grandes conflitos da Bolívia com a Comunidade Andina foi quando se autorizou que o Peru e a Colômbia negociassem com os Estados Unidos. Evidentemente, a Venezuela também estava contra estes acordos de livre comércio. Diante desse panorama, ficou evidente que a UNASUL, recém-esboçada, teria de evitar o tema do comércio.

O Peru tem avançado muito na elaboração de um novo modelo de inserção internacional, ainda que continue presente a cultura de lamento e de vitimização. O país possui tratados de livre comércio com a China e com os Estados Unidos, sendo que o Brasil não participa desta dinâmica. O Peru sente uma proximidade com o projeto de integração do MERCOSUL, a qual é acompanhada da frustração de perceber que o discurso está longe da realidade; percebe que o MERCOSUL se encontra paralisado e que não é mais uma união aduaneira, e sim uma área de livre comércio imperfeita que está se diluin-

do na UNASUL, uma entidade de natureza política com um objetivo muito vago. A preocupação do Brasil é a proteção de sua indústria, que se vê golpeada por esta fase da globalização em que a China e o sistema produtivo asiático representam um enorme desafio.

Os participantes peruanos indicaram que existe uma ideia difundida, porém errada, de um declínio generalizado da influência econômica dos Estados Unidos na América do Sul, quando – em países como a Colômbia e o Peru – sua influência parece ter aumentado. No Peru, dois dos três últimos presidentes mudaram seus posicionamentos ao assumir o governo. O presidente García foi incialmente crítico ao TLC e, depois, passou a ser um forte partidário do mesmo. Algo semelhante ocorreu com o atual presidente Humala, que falou muito do apoio e da simpatia pelo Brasil, dando margem a ventilações sobre uma mudança geopolítica transcendental que privilegiaria a integração com este país, mas, até o momento, há poucos movimentos que confirmem tal mudança.

Desta forma, as relações entre a UNASUL e a Aliança do Pacífico são complexas e até certo ponto contraditórias. Se estabelecermos uma comparação da Aliança do Pacífico e da UNASUL, vemos que a primeira incorpora o México – que estava excluído do processo de integração regional – e reúne países comprometidos com uma integração com os Estados Unidos; por sua vez, a UNASUL busca uma maior autonomia regional e a redução do protagonismo dos Estados Unidos na América do Sul. A Aliança do Pacífico propõe um caminho próprio de integração dos principais países do Pacífico, além de retomar uma integração comercial que parece ter sido abandonada pela UNASUL. A Aliança do Pacífico responderia a propósitos estratégicos do México – que deseja se converter em uma ponte

entre as partes norte e sul do continente americano e também entre a Ásia e a América do Norte – e da Colômbia, que busca uma alternativa à liderança sul-americana do Brasil.

Com a ALCA, os Estados Unidos conseguiram que o México e o Canadá se incorporassem ao NAFTA, e a América do Sul se deu conta que teria que seguir um caminho próprio. Mas aconteceu um fenômeno que não estava no horizonte: a aparição da China, cuja economia passou a ser um ímã de primeira grandeza do comércio mundial, que se desloca do Atlântico para o Pacífico. Isto exigirá, cada vez mais, por parte do Brasil, um reconhecimento da importância de alianças que deem entrada a esta região do mundo.

No momento atual, a perspectiva peruana passa pelo reconhecimento da crescente importância da área do Pacífico, em geral, e da China, em particular, assim como pelo atrativo de uma integração com os Estados Unidos por meio do NAFTA. Do ponto de vista das relações com o Brasil, trata-se de valorizar a importância que a saída ao Pacífico e os recursos humanos e naturais podem oferecer.

Os peruanos indicaram que sentem um enorme desequilíbrio de expectativas entre o Brasil e o Peru. No Brasil, o Peru é quase inexistente, pouco ou nada aparece nas discussões políticas ou midiáticas. Os peruanos, por sua vez, reconhecem a importância do Brasil, mas também apontam que possuem uma imagem inflada do país, sem sustentação, o que gera, muitas vezes, sentimentos de frustração, porque partem da ideia de um Brasil imaginado, razão pela qual seria importante baixar as expectativas. O Brasil é um país que tem prioridades internas, problemas sociais e enfrenta dificuldades no desenvolvimento de sua própria infraestrutura. Os peruanos deveriam deixar de pensar o Brasil como um ideal e o representante da região fren-

te a grandes potências, posto que é um país que precisa fazer sua própria negociação sobre importantes temas com os Estados Unidos, com a China e com a União Europeia.

Contudo, os peruanos avaliaram que, em uma perspectiva de longo prazo, a América Latina está bem. Sai de praticamente dois séculos de distanciamento entre as dinâmicas nacionais de cada país, um distanciamento caraterizado por um desenvolvimento econômico desde a costa, com um grande vazio demográfico, particularmente na floresta amazônica.

Portanto, a integração latino-americana estaria avançando, mas não com os mesmos padrões do processo europeu. Mesmo assim, integração não significa ausência de conflitos, nem contradição de interesses. A integração não significa que cada país não venha a maximizar seus interesses, em termos de soberania nacional, e a cooperação exige que todas as partes entendam quais são suas prioridades e desenvolvam mecanismos institucionais de resolução de conflitos.

Argumentou-se que o Brasil tem um superávit comercial com todos os países da região, exceto com a Bolívia – por causa do gás –, e que tais superávits cresceram nos últimos dez anos de maneira muito significativa. É curioso que um país que almeje uma liderança em termos econômicos tenha superávit com todos os vizinhos – é uma ideia muito mercantilista. Igualmente, a região interessa ao Brasil como campo de expansão para as grandes companhias brasileiras, seja para aquelas construtoras de grandes obras, seja para as de fornecimento de recursos naturais ou matéria-prima, sempre atuando com o apoio do BNDES. Mesmo que esteja claro que o Brasil continuará sendo um país chave, indispensável na região, ele deve aceitar e absorver o fato de que a globalização gera forças centrífugas que estão abrindo divergências importantes

de rotas entre os países, em particular entre os países da bacia do Pacífico e do Atlântico.

Do lado brasileiro, foi indicado que sua presença na região reflete um somatório de projetos. Não é uma situação caótica, mas falta uma visão de conjunto. A crescente presença regional do Brasil seria, sobretudo, o resultado da ação de suas empresas para além das fronteiras de seu país. No caso da Colômbia e do Peru, trata-se de algo mais recente e ainda não há uma agenda consolidada.

A perspectiva do representante do governo brasileiro é a de que o Brasil e o Peru contam com conquistas relevantes, tais como a democracia, o êxito na economia e uma coincidência importante nos valores civis, que incentivam uma convergência futura. Os grandes elementos constitutivos de uma aliança estratégica são a região amazônica, a relação comercial e a integração física. Um exemplo desta relação é a construção em curso da Interoceânica (uma estrada que liga o Acre e Madre de Dios, regiões que, por sua vez, estão mal integradas em seus próprios países), que deverá mudar as relações entre os dois países. Igualmente, a colaboração em torno do Projeto Sivan Sipan, voltado ao monitoramento aéreo da Amazônia, fortalecerá as relações entre os dois países.

Busca-se ainda um desenvolvimento equilibrado da fronteira, garantindo a presença do Estado, a fim de que não surjam problemas como aqueles ocorridos nas fronteiras com o Paraguai e com a Bolívia. O tema das drogas também é prioritário, com uma aproximação integral, de responsabilidade compartilhada. O objetivo é trabalhar em termos de cooperação entre um país produtor e um utilizado como rota, considerando todas as frentes: interdição, cultivos alternativos, controle dos insumos químicos, lavagem de dinheiro e erradicação.

A perspectiva do Brasil é criar um equilíbrio nas relações comerciais e isto está sendo visto na prática. Nos últimos anos, as exportações peruanas cresceram 52% e as brasileiras menos de 25%, capacitando potenciais exportadores peruanos para o mercado brasileiro. Na área de comércio e de investimentos, há uma presença importante de 54 empresas brasileiras no Peru e a nova onda de investimentos está sendo direcionada para os serviços e as franquias, além da presença da Petrobrás no setor de gás e petroquímica.

Conclusões

As relações do Brasil com o Peru levantam várias questões de interesse, mas, sobretudo, apontam a uma questão central: a relação do Brasil com a crescente expansão chinesa na região e a importância dos países que possam assegurar saídas para o Pacífico. A diplomacia brasileira, concentrada por um longo período no MERCOSUL e, posteriormente, na UNASUL, retardou sua capacidade de apresentar uma reação mais ativa frente aos novos desafios do contexto regional. Há indicações de que o Brasil começa a reagir, embora alguns parlamentares peruanos tenham indicado sua preocupação com grandes projetos de impacto socioambiental, dos quais participam empresas construtoras brasileiras, que poderão gerar reações negativas da população local.

Uma agenda para o futuro

O Brasil tem pouca consciência do papel que possui no imaginário de seus vizinhos. A América Latina continua sendo uma desconhecida para grande parte da população brasileira,

inclusive para suas elites. Pouco se tem feito para melhorar os currículos escolares no que se refere à inclusão da região, inclusive o estudo do idioma castelhano. Para a política externa brasileira, apesar dos esforços do Itamaraty na abertura de um diálogo com a sociedade, a América Latina ainda é um tema marginal no Congresso Brasileiro e continuam presentes atitudes preconceituosas em setores empresariais.

Certamente, o desafio brasileiro não é simples. As expectativas de seus vizinhos sobre o Brasil são muitas vezes irrealistas, esperando do país uma capacidade de implementação que não se concretiza, inclusive no interior do país, como é o caso do desenvolvimento de infraestruturas. O país é chamado a exercer um papel crescente na região quando sua tradição de política externa está baseada em uma presença de baixa intensidade, à qual se agrega o temor, que não pode ser subestimado, de que seus atos sejam entendidos como expressão do "imperialismo brasileiro".

Se cuidados são necessários, isto não significa que o país não deva realizar esforços para aumentar a cooperação com seus vizinhos. O Brasil deve sinalizar de forma clara as bases sobre as quais devem se sustentar o comércio exterior, os investimentos e a integração regional, ao invés de expressar simpatias por um ou outro candidato ou governo. Estas bases devem ser o respeito pelos contratos e a consolidação das instituições, que asseguram que os acordos sejam cumpridos, independentemente dos estados de espírito e das dinâmicas políticas internas.

É importante repensar os projetos de integração latino-americana em um contexto de globalização, no qual existem forças centrífugas e centrípetas que se sobrepõem. A integração deve ser realizada a partir de uma visão menos voluntarista do plano político. Devem ser identificadas as áreas de cooperação

e integração que permitam limitar certos efeitos negativos da globalização, juntando esforços para que tais processos globais não sejam desintegradores de uma dinâmica de criação de interesses comuns no interior da América Latina, na qual o Brasil ocupa um lugar central. Isto será possível apenas se os formuladores da política externa brasileira conjugarem um maior conhecimento das realidades locais com propostas claras sobre as regras do jogo necessárias para o avanço das agendas bilaterais e regionais.

Os Autores

Bernardo Sorj é diretor do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais e codiretor do projeto Plataforma Democrática. Professor titular aposentado de Sociologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, foi professor e catedrático visitante em várias universidades europeias e dos Estados Unidos. Autor de 27 livros publicados em várias línguas, sobre temas de teoria social, América Latina, democracia e os impactos sociais das novas tecnologias.

Sergio Fausto é cientista político e superintendente da Fundação Instituto Fernando Henrique Cardoso. É codiretor do projeto Plataforma Democrática e da Coleção "O Estado da Democracia na América Latina". Organizador de Difícil Democracia (Siglo XXI, 2011) e articulista do jornal O Estado de São Paulo. Foi assessor do Ministério da Fazenda, do Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior e do Ministério do Planejamento entre 1995 e 2002 e pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Pedro da Motta Veiga é diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio-diretor da EcoStrat Consultores. Especialista em questões de comércio, políticas e negociações comerciais. É consultor regional da Agência Suíça de Cooperação para o Desenvolvimento na América do Sul e é membro do *Steering Committee* da *Latin American Trade Network* - LATN, por cujas atividades é responsável no Brasil.

Sandra Polónia Rios é diretora do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e suas áreas de especialização incluem políticas e negociações comerciais. É professora de Política Comercial na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ) e consultora permanente da Confederação Nacional da Indústria.

Jerson Kelman é engenheiro civil e M.Sc. pela UFRJ, Ph.D. pela Colorado State University, professor da COPPE/UFRJ. Foi presidente da LIGHT, diretor-geral da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), presidente da Agência Nacional das Águas (ANA), e membro de vários comitês e conselhos científicos nacionais e internacionais. É o primeiro ganhador do Prêmio *King Hassan II*.

Sinval Zaidan Gama é engenheiro eletricista e administrador de empresas pela UFPE, com especializações em engenharia elétrica pela UFMG, Gestão pela George Washington University, MBA pelo IBMEC/RJ, e desenvolvimento de executivos pela USP. Doutor em engenharia elétrica pela PUC/RJ e participou do programa de gestão avançada (PGA) no INSEAD/FDC - França/Brasil.

José Tavares de Araújo Jr é diretor do Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento (CINDES) e sócio da empresa Ecostrat Consultores (www.ecostrat.net); é doutor em economia pela Universidade de Londres, professor titular aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro, ex-Secretário Executivo da Comissão de Política Aduaneira e da Câmara de Comércio Exterior e ex-Secretário de Acompanhamento Econômico do Ministério da Fazenda.

Dani Nedal é doutorando em Ciência Política na Universidade de Georgetown e membro do grupo de trabalho sobre China e América Latina do *Inter-American Dialogue*. É autor de diversas publicações sobre política externa chinesa, política externa brasileira e relações Brasil-China, entre outros temas, disponíveis em: http://georgetown.academia.edu/DaniNedal.

Dr. Robert Muggah received his DPhil at Oxford University and his MPhil at the Institute for Development Studies (IDS), University of Sussex. Is the Research Director of the Igarapé Institute, a Principal of the SecDev Group, and a professor at the Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. He also advises the High Level Panel on the post-2015 development agenda, the Global Commission on Drug Policy.

Alcides Costa Vaz é Doutor em Ciências Sociais (USP 2001), Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Atualmente é Professor do Instituto de Relações Internacionais desta mesma universidade e tem coordenado programas de pós-doutorado e de pesquisa centrados em temas regionais, em particular, a integração regional, políticas nacionais e cooperação em segurança. É autor de quatro livros, e diversos artigos publicados no Brasil e no exterior.

J. A. Guilhon Albuquerque é professor titular de Relações Internacionais da USP e *Senior Fellow* no Centro de Estudos Avançados da Unicamp. Foi professor visitante na Georgetown

University, na Cátedra Jacques Leclercq da Université Catholique de Louvain e titular da Cátedra Rio Branco na *Chatham House* (*Royal Institute of International Relations*).

Plataforma Democrática (www.plataformademocratica.org) é uma iniciativa da Fundação iFHC e do Centro Edelstein de Pesquisas Sociais dedicada a fortalecer a cultura e as instituições democráticas na América Latina, através da produção de conhecimento e do debate pluralista de ideias sobre as transformações da sociedade e da política na região e no mundo.

Oferece uma infraestrutura virtual com um banco de dados e uma biblioteca *on-line* que facilita o acesso a instituições de pesquisa que trabalham temas relacionados à democracia na América Latina e à sua produção intelectual. Por sua vez, desenvolve pesquisas em áreas-chave para a consolidação da democracia na região, que posteriormente são discutidas com intelectuais públicos latino-americanos e transformadas em textos amplamente difundidos. Conjuntamente com 21 centros de pesquisas associados, localizados em 11 países da América Latina, realiza fóruns para promover o diálogo entre os produtores de conhecimento e os diferentes atores sociais e políticos.

As principais áreas de trabalho da Plataforma Democrática são:

Transformações Geopolíticas Globais e instituições democráticas:

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesAmericaLatina.aspx

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesBrasilAmericaSul.aspx

Meios de comunicação e Democracia:

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/PublicacoesPlataforma.aspx#MediosComunicacion

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Poder_politico_e_meios.pdf

Sociedade civil e democracia:

http://www.plataformademocratica.org/Arquivos/Usos_abusos_e_desafios_da_sociedade_civil_na_America_Latina.pdf

Biblioteca virtual:

http://www.plataformademocratica.org/Portugues/BuscaPublicacoes.aspx